

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Quelles priorités pour l'administration fédérale dans la société de l'information ? + annexes

Dieng, Dominique; Gérard, Philippe; Lamouline, Christian; Lobet-Maris, Claire; Pouillet, Yves

Publication date:
1997

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Dieng, D, Gérard, P, Lamouline, C, Lobet-Maris, C & Pouillet, Y 1997, *Quelles priorités pour l'administration fédérale dans la société de l'information ? + annexes*. FUNDP, Centre de recherches Informatique et Droit, Namur.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



CENTRE DE RECHERCHES
INFORMATIQUE ET DROIT
FACULTES UNIVERSITAIRES
NOTRE-DAME DE LA PAIX



C I T A
CENTRE DE RECHERCHES
INFORMATIQUES ET
TECHNIQUES D'ADMINISTRATION

Quelles priorités pour l'Administration fédérale dans la Société de l'Information ?

**D. DIENG
P. GERARD
C. LAMOULINE**

**sous la direction de
C. LOBET-MARIS
Y. POULLET**

*Publié avec le soutien des services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles dans
le cadre du programme « Pôles d'Attraction Interuniversitaire »*

*Nous souhaitons remercier par ces quelques mots
tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la
réalisation de ce rapport.*

L'équipe de recherche CITA-CRID

Table des matières

QUELLES PRIORITES POUR L'ADMINISTRATION FEDERALE DANS LE CADRE DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ? SYNTHESE.....	8
QUELLES PRIORITES POUR L'ADMINISTRATION FEDERALE DANS LE CADRE DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ? RAPPORT	14
INTRODUCTION.....	14
SECTION 1 - LES ENJEUX DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION POUR L'ADMINISTRATION FEDERALE.....	15
1- LES MUTATIONS.....	15
2 - LES DEFIS.....	16
3 - LES ENJEUX PROPRES A L'ADMINISTRATION	17
SECTION 2 - DES SERVICES EN LIGNE A DESTINATION DES USAGERS DE L'ADMINISTRATION FEDERALE.....	18
1 - DES SERVICES EN LIGNES POUR QUELS USAGERS ?.....	18
2 - TYPOLOGIE DES SERVICES ADMINISTRATIFS EN LIGNE.....	19
2.1 - <i>Quelques classifications des services en ligne</i>	19
2.1.1 - La typologie de l'U.I.T. (Union Internationale des Télécommunications)	19
2.1.2 - La typologie de W.H. DUTTON	19
2.1.3 - La typologie des téléprocédures de J.-P. BASQUIAT.....	20
2.2 - <i>Une typologie des téléservices administratifs</i>	20
2.2.1 - Les différents types de flux susceptibles d'être rencontrés au sein de l'Administration.....	20
2.2.2 - Classification des téléservices administratifs.....	21
3 - LA VISITE SUR INTERNET DE SITES CREES PAR DES ORGANISMES PUBLICS ET GOUVERNEMENTAUX.....	23
3.1 - <i>Présentation des fiches</i>	23
3.2 - <i>La visite des sites gouvernementaux</i>	25
3.2.1 - Premiers constats à l'issue de la navigation sur le WEB.....	25
3.2.1.1 - L'existence de guichets d'entrée unique ou « one stop shopping »	25
3.2.1.2 - Des sites surtout portés par les administrations.....	26
3.2.1.3 - Des services administratifs en ligne très diversifiés.....	26
3.2.1.4 - Un service de support logistique aux administrations.....	26
3.2.2 - Les points forts des sites intéressants.....	32
3.2.2.1 - Les points forts relatifs au contenu	32
• Des informations pertinentes et justifiées.....	32

• Des informations régulièrement mises à jour	32
• La possibilité de visualiser la totalité des rubriques du site en un coup d'oeil	32
• Quelques applications intéressantes	32
3.2.2.2 - Les points forts relatifs à la forme	33
• Un design attrayant	33
• Un « frame » facultatif	33
• Un site convivial à la navigabilité aisée	34
SECTION 3 - LES INITIATIVES EN BELGIQUE	35
1 - LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT TELEMATIQUE DE L'ADMINISTRATION FEDERALE	35
1.1 - Les services d'information	35
1.1.1 - CD-ROM, CD-I	35
1.1.2 - Services en ligne	35
1.2 - Les réseaux	38
2 - LES INITIATIVES DU CONSEIL DES MINISTRES DU 30 MAI 1997	38
SECTION 4 - RESULTATS D'UNE ENQUETE REALISEE AU SEIN DES MINISTERES FEDERAUX	40
1 - OBJET ET METHODOLOGIE DE L'ENQUETE	40
1.1 - Objectifs	40
1.2 - Méthodologie	40
1.3 - Panel	40
1.4 - Guide d'entretien : les thèmes abordés	42
2 - LES RESULTATS DE L'ENQUETE	42
2.1 - Les facteurs susceptibles d'influer sur le développement de la télématique au niveau fédéral	43
2.1.1 - Les facteurs incitatifs	43
2.1.1.1 - Un facteur sociétal : la pression liée à l'évolution de la Société	43
2.1.1.2 - L'ouverture vers l'extérieur du département ministériel	44
2.1.1.3 - L'évolution culturelle de l'administration elle-même	44
2.1.1.4 - Des mesures imposées	44
2.1.2 - Les facteurs limitatifs	45
2.1.2.1 - Les facteurs limitatifs internes à l'Administration fédérale	45
b) Sur le plan interdépartemental	49
c) Au niveau des départements ministériels	50
2.1.2.2 - Les contraintes externes à l'Administration fédérale	53
a) Des préoccupations plus essentielles : l'EURO, l'AN 2000	53
b) La réforme de l'État en Belgique	53
c) Au niveau national : le grand public	54
2.2 - Les conséquences de l'introduction de la société de l'information au sein de l'Administration fédérale	54
2.2.1 - Des conséquences pour la gestion des ressources humaines	54
2.2.2 - La nécessité du maintien d'un double système d'information	55
2.2.3 - Un paradoxe : une campagne d'information pour « vendre » l'information	55
2.3 - Les réactions relatives au plan du Conseil des Ministres du 27 mai 1997	56
2.3.1 - Une absence d'éléments nouveaux dans le plan	56
2.3.2 - Un manque d'informations relatives à la coordination et au financement	56
2.3.3 - La difficulté de définir des priorités	57
2.3.4 - La nécessité d'une réflexion pour un véritable accès du citoyen aux systèmes d'information	57
2.3.4.1 - Un accès facilité au citoyen	57

2.3.4.2 - La nécessité d'une analyse des besoins des usagers.....	58
2.4 - <i>Des souhaits et des idées à creuser</i>	59
2.4.1 - Des souhaits pour une mise en place optimisée de la société de l'information au sein des autorités fédérales.....	59
2.4.2 - Des idées à creuser.....	60
SECTION 5 - ANALYSE	61
1 - DES STRUCTURES ORGANIQUES POUR ENCADRER LA MISE EN PLACE DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE.....	61
1.1 - <i>Les structures de concertation</i>	62
1.1.1 - La commission chargée de la mise en place de la société de l'information dans l'Administration fédérale.....	62
1.1.2 - Des organes de concertation spécialisés.....	63
1.1.2.1 - La Commission FEDENET.....	63
a) A propos de sa composition.....	64
b) A propos de ses missions.....	64
1.1.2.2 - Un Service Fédéral d'Information.....	65
a) Le renforcement du statut du S.F.I.....	66
b) Le S.F.I., coordinateur des sites Internet fédéraux.....	67
c) Le S.F.I., chargé de la définition de standards de qualité.....	68
d) Pour un effort de communication du S.F.I. vers les autres administrations fédérales.....	68
1.1.2.3 - Une Commission chargée de la politique envers les usagers.....	68
1.2 - <i>Des organes de consultation</i>	69
1.2.1 - Présentation.....	69
1.2.1.1 - Le Collège des Fonctionnaires d'Information.....	69
1.2.1.2 - La Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique.....	70
1.2.1.3 - INTERDEP.....	70
1.2.2 - <i>Pour une concertation entre les organes de consultation</i>	70
1.2.3 - De nouveaux thèmes de réflexion pour INTERDEP.....	71
1.3 - <i>Les structures départementales pour la mise en oeuvre de la Société de l'Information</i>	71
1.3.1 - La mise en place d'un groupe départemental de réflexion sur la politique « Société de l'Information ».....	72
1.3.2 - Des fonctionnaires d'information et des correspondants informatiques exerçant leur mission à temps plein et de manière exclusive.....	72
1.3.2.1 - Les fonctionnaires d'information comme coordinateur de la politique de communication départementale.....	73
1.3.2.2 - Des fonctionnaires d'information spécialistes de la communication.....	73
1.3.2.3 - Un correspondant informatique pour la coordination technique et un Centre de traitement Informatique.....	74
2 - LES MESURES ORGANISATIONNELLES.....	82
2.1 - <i>Les mesures organisationnelles à mettre en oeuvre au sein des administrations</i>	82
2.1.1 - Une politique de sensibilisation, d'information des fonctionnaires à l'introduction de la télématique.....	82
2.1.1.1 - Gagner l'adhésion de la hiérarchie.....	82
2.1.1.2 - Gagner l'adhésion des employés de première ligne.....	82
2.1.1.3 - Des campagnes de sensibilisation orchestrées par des spécialistes de la communication interne.....	83
2.1.1.4 - La formation des agents, le recyclage des informaticiens.....	83
2.1.2 - Un besoin de nouvelles compétences : spécialistes multimédias, traducteurs anglophones, encodeurs.....	84
2.1.3 - Une politique d'équipement interne.....	85
2.1.4 - Une ligne budgétaire pour financer le développement de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale.....	85
2.1.5 - Un assouplissement des règles budgétaires.....	86

2.1.6 - Un assouplissement et une accélération des procédures dans le cadre de la loi sur les marchés publics.....	87
2.2 - <i>La mise en place d'une politique pour la mise à disposition des services de l'Administration vers ses usagers (entreprises et citoyens)</i>	88
2.2.1 - La nécessité d'accords entre l'État fédéral et les Communautés ou les Régions.....	88
2.2.2 - Une politique pour la mise à disposition des citoyens des services de l'Administration vers ses usagers.....	89
2.2.2.1 - La nécessité d'une identification préalable des besoins.....	90
2.2.2.2 - Priorité aux entreprises.....	92
2.2.2.3 - L'accès des citoyens au multimédia.....	92
2.2.2.4 - L'information des usagers.....	94
a) Une information sur ces nouvelles technologies et sur les possibilités qu'elles ouvrent.....	94
b) Une information sur les nouveaux téléservices administratifs.....	95
c) Un « Guide des services <i>on line</i> de l'Administration fédérale » édité par le S.F.I.....	95
2.2.2.5 - La formation des usagers.....	95
a) La formation des jeunes.....	95
b) La formation des plus de vingt cinq ans.....	96
2.3 - <i>Une transition à gérer</i>	96
2.3.1 - Les priorités entre le plan « Société de l'Information », l'EURO, le passage à l'an 2000.....	96
2.3.2 - Priorité à l'information « papier » ou priorité à l'information électronique ?.....	97
2.3.3 - Une réflexion sur les priorités pour la communication des informations : courrier électronique et/ou site Internet ?.....	97

SECTION 6 - LES ELEMENTS JURIDIQUES DE LA PROBLEMATIQUE.....99

1 - LES LOIS DE SERVICE PUBLIC COMME CONTEXTE GLOBAL DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION FEDERALE DANS LA SOCIETE DE L'INFORMATION : VERS UN SERVICE UNIVERSEL D'INFORMATIONS PUBLIQUES ?.....	99
1.1 - <i>Le régime de service public et la société de l'information</i>	99
1.1.1 - La loi de l'égalité entre les usagers du service public.....	99
1.1.2 - La loi de la continuité des services publics.....	101
1.1.3 - La loi du changement du service public.....	102
1.2 - <i>L'administration fédérale et la société de l'information : vers un service universel d'informations publiques ?</i>	103
1.2.1 - Le service universel.....	103
1.2.2. Quel contenu donner à un service universel d'informations publiques ?.....	104
1.2.3 - Qui définit ce contenu ?.....	106
1.2.4 - Qui opère les services ?.....	106
1.2.5 - A quelles conditions accède-t-on au service ?.....	107
2. - LES REGLES BUDGETAIRES.....	108
2.1 - <i>Les principes du budget</i>	109
2.2 - <i>Le budget de l'administration et la société de l'information</i>	110
3 - LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC ET LES MARCHES PUBLICS : POUR UNE COOPERATION DURABLE ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVE.....	111
3.1 - <i>Le recours à des entreprises spécialisées</i>	111
3.2 - <i>Un moyen de pallier l'absence de certaines compétences au sein des administrations</i>	112
3.3 - <i>L'alliance public-privé comme instrument de politique économique</i>	113
4 - LA TRANSPARENCE.....	114
4.1 - <i>Notions</i>	115
4.2 - <i>La publicité passive ou l'accès " au sens strict " aux documents administratifs</i>	116
4.2.1.- Que peut-on obtenir et sous quelle forme ?.....	116
4.2.2 - Quelles conditions faut-il remplir ?.....	118

4.2.3 - Quelle procédure faut-il suivre ?.....	118
4.2.4 - Combien cela coûte-t-il ?.....	119
4.2.5 - Quel usage de l'information ?.....	121
4.2.6 - La publicité passive et l'administration dans la société de l'information	121
4.3 - La publicité " active " ou l'accès " au sens large " aux documents administratifs, sur initiative des pouvoirs publics.....	124
4.4 - La publicité " active " américaine ou l'accès " au sens large " aux documents administratifs, sur initiative des pouvoirs publics : le Paper Reduction Act et la Circulaire A 130.....	125
4.4.1 - Contexte.....	125
4.4.2 - Contenu.....	126
4.4.2.1 - Le PRA de 1995.....	126
4.4.2.2 - La circulaire A-130 (1985).....	128
4.4.2.3 - Le " Memorandum interprétatif " de l'Administrateur de l'Office of Information and Regulatory.....	129
4.4.2.4 - Les principes de la " diffusion fédérale de l'information publique ", élaborés par l'Information Industry Association.....	131
5 - FACTEURS REGLEMENTAIRES EXTERNES.....	132
5.1. La protection de la vie privée	132
5.2 - Le droit de la concurrence	133
5.3 - Le statut du document et de la preuve : la signature électronique, la cryptographie et la confidentialité des données.	135
5.3.1 - Le statut du document et de la preuve, et la signature électronique.....	135
5.3.1.1 - Les exigences actuelles en matière de preuve.....	135
5.3.1.2 - La signature électronique.....	136
5.3.2 - La cryptographie et la confidentialité des données.....	138
5.3.2.1 - Notion.....	138
5.3.2.2 - Réglementation de la cryptographie et société de l'information.....	138
SECTION 7 - RECOMMANDATIONS.....	141
➡ LA DEFINITION DES GRANDES LIGNES STRATEGIQUES.....	141
➡ DES MESURES ORGANISATIONNELLES AU SEIN DES ADMINISTRATIONS....	147
➡ UNE POLITIQUE DE MISE A DISPOSITION DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION VERS LES USAGERS.....	149
➡ UNE TRANSITION A GERER.....	153
➡ DES REGLEMENTATIONS JURIDIQUES A CORRIGER OU A ADOPTER.....	154
QUELQUES ACRONYMES.....	156
BIBLIOGRAPHIE	157
ANNEXES I ET II	(VOIR DOCUMENTS JOINTS)

Quelles priorités pour l'Administration fédérale dans le cadre de la Société de l'Information ?

Synthèse des recommandations

Face au développement des technologies de l'information et de la communication et à la révolution qu'elles entraînent dans les modes de travail, tant en interne qu'en externe, une utilisation adéquate des technologies de l'information devrait permettre d'accroître la qualité du service public rendu aux citoyens en même temps qu'elle améliorerait le travail des administrations. La Cellule Interfacultaire de Technology Assessment (CITA) et le Centre de Recherches Informatique et Droit (CRID) des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur se sont vus chargés par les SSTC (Services du Premier Ministre - Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles) d'une recherche visant à définir les priorités pour l'Administration fédérale dans le cadre de la Société de l'Information.

Rappelons que les résultats de la recherche, qui visaient à définir les priorités pour l'Administration fédérale dans le cadre de la Société de l'Information et qui sont présentés dans ce document, tiennent compte du « Plan d'action coordonné pour la Société de l'Information au sein des autorités fédérales : 1997-1999 » publié en Conseil des Ministres le 30 mai 1997. Ils l'étaient et contribuent, par une analyse et une approche-terrain, à concrétiser les priorités qui ont pu y être définies. Après avoir confronté les observations et attentes de représentants de l'Administration fédérale belge avec les nouveaux services en ligne développés par des administrations étrangères et les mesures prévues dans le « plan d'action coordonné pour la Société de l'Information au sein des autorités fédérales », nous avons tiré une série de recommandations. Celles-ci visent à favoriser le développement de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale. Car si il y a une volonté politique incontestable, condition *sine qua non* pour voir se développer la Société de l'Information en Belgique, elle ne suffit pas à elle-seule. Pour voir aboutir le programme « Société de l'Information », encore faut-il que cette volonté soit accompagnée de réels moyens. Ce sera donc principalement l'objet de ces recommandations.

➔ La définition des grandes lignes stratégiques

Poser les grands principes qui guideront la politique de développement de la Société de l'Information. Ces grands principes sont les suivants :

- ☐ Un État visionnaire qui doit rester ouvert à toutes les nouvelles technologies et doit agir comme régulateur.
- ☐ Une stratégie top-down pour la mise en place du cadre structurel, juridique et organisationnel.
- ☐ Une stratégie bottom-up pour la définition des besoins des administrations et la mise en place des stratégies internes à l'administration.
- ☐ Un plan quinquennal qui englobera à la fois les projets externes à l'administration fédérale (développement des infrastructures) et les projets internes à celles-ci tels que le développement de ses infrastructures internes et des nouveaux téléservices.
- ☐ La définition d'une ligne budgétaire pluriannuelle pour financer le développement de la Société de l'Information. Cette ligne devra couvrir l'ensemble des projets annoncés dans le plan quinquennal. Chaque département ministériel devrait participer autant que possible à la confection des budgets relatifs à ces questions, et en tous les cas être informé du montant du budget qui lui sera accordé dans ce plan.
- ☐ La mise en place des conditions nécessaires pour un service universel en matière de diffusion de l'information administrative
- ☐ L'institutionnalisation d'un partenariat entre l'administration et les entreprises privées pour la mise en place des infrastructures, pour la création des téléservices, pour la commercialisation de l'information.
- ☐ Des règles relatives à la diffusion de certaines informations détenues par les autorités fédérales.
- ☐ Le respect des règles de la concurrence, dans la diffusion de telles informations.
- ☐ La vigilance quant au respect des grands principes juridiques tels que la transparence de l'action administrative, l'accès à l'information, la protection de la vie privée, etc...
- ☐ La nécessité d'insuffler un discours éthique au sein des administrations
- ☐ La définition de standards de qualité (mise à jour de l'information, exactitude, clarté du contenu, convivialité de l'utilisation du site)

➡ **La mise en place de structures d'encadrement**

Les recommandations que nous faisons ici en termes de structures d'encadrement vont dans le sens d'un idéal, nous en sommes bien conscients. Les réalités du fonctionnement de l'Administration Fédérale et de son financement temporiseront certainement ces recommandations.

LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION - PLAN GÉNÉRAL

National

Commission chargée de la mise en place de la Société de l'Information en Belgique

 PLAN D'ACTION COORDONNÉ POUR LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION
AU SEIN DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES
Fédéral

Commission chargée de la mise en place de la société de l'information dans l'Administration fédérale

Des organes de concertation et de décision

La commission FEDENET ou Service fédéral pour le soutien technique des développements télématiques

Le S.F.I.

Commission d'étude des besoins des usagers (grand public et entreprises)

Interdépartemental*Des organes consultatifs*

Le Collège des Fonctionnaires d'Information

Réunions intercommissions

La Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique

INTERDEP

Départemental

Commission départementale NTIC

Service départemental d'information

Un ou plusieurs fonctionnaires d'information

Centre de Traitement Informatique

Un ou plusieurs correspondants informatiques

☐

Structure déjà existante ou prévue par le plan. Dans certains cas, la composition ou les missions ont été redéfinies.

☐

Structure à créer

➡ **Des mesures organisationnelles au sein des administrations**

- ☐ Une politique de sensibilisation, d'information des fonctionnaires à l'introduction de la télématique
- ☐ Un besoin de nouvelles compétences : spécialistes multimédias, traducteurs anglophones, encodeurs
- ☐ Une politique d'équipement interne
- ☐ Une ligne budgétaire pour financer le développement de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale
- ☐ Un assouplissement des règles budgétaires

➡ **Une politique de mise à disposition des services de l'administration vers les usagers**

- ☐ La nécessité d'accords entre l'État fédéral et les Communautés ou les Régions, pour la mise en place d'un plan d'action et d'actions concertées en particulier vers le grand public, les entreprises et les écoles.
- ☐ Une politique pour la mise à disposition des citoyens des services de l'Administration vers ses usagers (entreprises et citoyens)

➡ **Une transition à gérer**

- ☐ La définition des priorités entre le plan « Société de l'Information », l'EURO, le passage à l'an 2000
- ☐ La définition des priorités entre l'information « papier » et/ou l'information électronique
- ☐ Le choix d'un mode communicationnel vers les usagers à développer dans un premier temps : courrier électronique et/ou site Internet ?
L'enjeu est important : une administration « en direct » avec ses usagers ou une administration simple pourvoyeuse d'information ?

➡ Des réglementations juridiques à corriger ou à adopter

- ☐ De manière transitoire, reconnaître les conséquences des lois de service public dans un environnement de plus en plus technologique
- ☐ A terme, améliorer le cadre juridique global de l'action administrative de manière à favoriser l'insertion de l'administration fédérale dans la société de l'information
- ☐ Prendre en compte, voire adapter les éléments juridiques externes à la seule administration, comme la protection de la vie privée, droit de la concurrence, la signature électronique et la cryptographie.

Quelles priorités pour l'Administration fédérale dans le cadre de la Société de l'Information ?

- Rapport -

Introduction

Face au développement des technologies de l'information et de la communication et à la révolution qu'elles entraînent dans les modes de travail, tant en interne qu'en externe, une utilisation adéquate des technologies de l'information devrait permettre d'accroître la qualité du service public rendu aux citoyens en même temps qu'elle améliorerait le travail des administrations. La Cellule Interfacultaire de Technology Assessment (CITA) et le Centre de Recherches Informatique et Droit (CRID) des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur se sont vus chargés par les SSTC (Services du Premier Ministre - Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles) d'une recherche visant à définir les priorités pour l'Administration fédérale dans le cadre de la Société de l'Information.

Les résultats de la recherche, présentés dans ce document, tiennent compte du « Plan d'action coordonné pour la Société de l'Information au sein des autorités fédérales : 1997-1999 » publié en Conseil des Ministres le 30 mai dernier. Ils l'étayent et contribuent, par une analyse et une approche-terrain, à concrétiser les priorités qui ont pu y être définies. Ils sont scindés en cinq grandes sections. La première section intitulée « Les enjeux de la Société de l'Information pour l'Administration fédérale » rappelle les grands enjeux liés à la Société de l'information et surtout ceux auxquels l'Administration fédérale belge sera confrontée.

La seconde section présente les services en lignes susceptibles d'être développés par des administrations. Basée sur un tour d'horizon des téléservices offerts par les administrations étrangères et sur un passage en revue des classifications existantes, elle aboutit sur une typologie des téléservices administratifs. Des fiches descriptives des sites Internet visités accompagnent le présent rapport. Les résultats des travaux de recherche effectués dans ce cadre servent à alimenter un site Internet dont l'objectif est de servir de « réservoir d'idées » aux fonctionnaires¹.

La troisième section présente les initiatives développées par les autorités fédérales pour l'implantation des systèmes d'information. Elle reprend brièvement certaines des initiatives existantes ou en projet et présente les initiatives issues du Conseil des Ministres du 30 mai 1997.

Les résultats d'une enquête réalisée au sein des Ministères Fédéraux sont présentés dans la section quatre. Cette enquête, réalisée auprès de représentants de l'Administration fédérale, principalement auprès de responsables de l'information ou d'informaticiens, visait à cerner les freins et les éléments moteurs susceptibles d'être rencontrés par l'administration, identifier les possibilités de développement et surtout les priorités à donner à certaines d'entre elles. L'enquête visait également à évaluer les réactions par rapport aux mesures définies dans le cadre du Plan Société de l'Information Conseil des Ministres du 30 mai 1997.

¹ <http://www.info.fundp.ac.be/~aminucle/cita/index.html>. Il s'agit à l'heure actuelle d'un prototype.

La cinquième section est un lieu d'analyse. Elle a pour point de départ les réflexions soulevées par les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête. Elle s'appuie sur les décisions prises lors du Conseil des Ministres et sur la confrontation avec des expériences étrangères. Les structures organiques à mettre en place pour encadrer le développement de la Société de l'Information dans l'Administration belge y seront analysées, de même que les mesures à mettre en vigueur sur le plan organisationnel et juridique. Ce dernier point abordera les problématiques suivantes : le cadre général de l'action publique à travers la notion de service public, le service universel d'information, les règles budgétaires, la concession de service public et les marchés publics, le statut du document et de la preuve (notamment la signature électronique), la transparence de l'action publique. Les facteurs réglementaires externes seront envisagés au travers de la protection de la vie privée, du droit de la concurrence et du droit d'auteur.

Des recommandations, nées de la confrontation entre les observations et attentes de représentants de l'Administration fédérale belge, les nouveaux services en ligne développés par des administrations étrangères et les mesures prévues dans le « plan d'action coordonné pour la Société de l'Information au sein des autorités fédérales », ponctuent ce document. Celles-ci visent à favoriser le développement de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale. Car si il y a une volonté politique incontestable, condition *sine qua non* pour voir se développer la Société de l'Information en Belgique, elle ne suffit pas à elle-seule. Pour voir aboutir le programme « Société de l'Information », encore faut-il que cette volonté soit accompagnée de réels moyens. Ce sera donc principalement l'objet de ces recommandations et de ce rapport dont, rappelons-le, l'objectif est de définir les priorités pour l'Administration fédérale dans le cadre de la Société de l'Information.

Section 1 - Les enjeux de la Société de l'Information pour l'Administration fédérale

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont à l'origine d'une profonde mutation de notre société. Elles font naître des défis et mettent en lumière des enjeux spécifiques aux administrations.

1- Les mutations

Le développement des technologies de l'information et de la communication entraîne une mutation profonde de notre société. Cette mutation, plurielle, est avant tout perçue sous son aspect technologique, économique et industriel.

L'évolution technologique, c'est la conjonction de progrès enregistrés en matière de stockage, traitement et transmission d'informations permettant de digitaliser des images animées, de les intégrer avec des données et du son dans un système d'information multimédia. Cette évolution suscite la multiplication de réseaux qui rendent accessibles des nouveaux produits et des nouveaux services. C'est **l'évolution économique**, par laquelle de nouveaux produits multimédias apparaissent sur les marchés, des supports au coût de fabrication limité, par laquelle des nouveaux services multimédia interactifs et personnalisés se développent, au-delà des services de courrier électronique ou d'accès à des banques de données qui existent déjà.

Quant à l'**évolution industrielle**, c'est la convergence progressive de secteurs qui obéissaient jusqu'ici à des logiques économiques et réglementaires distinctes, tels que l'électronique, l'informatique, l'audiovisuel, les télécommunications.

Mais cette mutation est également **sociétaire**, en ce sens que la "multiplication des services télématiques puis multimédia affecte et affectera plus encore demain les stratégies, structures et méthodes de production de nos entreprises et administrations (...), contribuant à l'assouplissement des modes d'organisation du travail et au développement de nouveaux modes de répartition du travail entre organisations." ²

2 - Les défis

Le recours aux nouvelles technologies fait naître un certain nombre de défis puisque ces techniques sont de nature à augmenter le bien-être de chacun et de la société, à condition d'être bien encadrées et maîtrisées. Le passage à la *société de l'information* soulève des questions fondamentales au plan social, économique, moral et juridique ainsi que démocratique et culturel. La transition vers la société de l'information nécessite de repenser en profondeur un certain nombre de mécanismes sociaux et économiques qui ont organisé la société belge jusqu'à présent. Ces phrases, extraites de la note du Gouvernement du 30 mai dernier, sont éloquentes sur l'ampleur des défis³. La note d'orientation, qui précise ceux-ci, mérite que l'on s'y attarde.

Les défis sont **sociaux** et **économiques**. L'usage accru des technologies de l'information et de la communication peut accroître l'efficacité économique, améliorer la qualité des produits, susciter une organisation optimale des méthodes de production, tout en contribuant à un développement durable. Il peut également créer des opportunités d'emploi et de travail à distance, avec les avantages qui en découlent en terme de coûts et de qualité de vie. Mais il peut également entraîner des pertes d'emplois, notamment par des restructurations ou des délocalisations.

Les défis sont également **sociétaux** et **juridiques**. Il s'agit d'éviter une société à deux vitesses, consacrant un fossé entre ceux qui savent et ceux qui ne savent pas, ceux qui ont accès à l'information et ceux qui en sont exclus. Il s'agit de protéger les droits des consommateurs dans une société aux services de plus en plus complexes et personnalisés. Il s'agit de protéger la confidentialité des échanges de données et, de manière plus large, la vie privée. Il s'agit de lutter contre la diffusion d'informations illégales sur les réseaux et de réexaminer les réglementations qui portent sur les médias traditionnels, confrontés aux médias électroniques.

Enfin, les défis sont **démocratiques**. Ils portent sur le flux d'informations et les besoins de société, la sauvegarde des identités culturelles et la formation à la société de l'information.

² POULLET Y., LAMOULINE C., *Des autoroutes de l'information à la démocratie électronique*, Rapport présenté au Conseil de l'Europe, Bruylant, 1997, p. 14.

³ *La société de l'information - note d'orientation et d'action*, note adoptée par le Gouvernement le 30 mai 1997, p. 23.

3 - Les enjeux propres à l'administration

Les défis sont nombreux. Or, on ne peut s'empêcher de constater que l'administration suit avec une grande prudence le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, voire qu'elle semble parfois éprouver des difficultés à intégrer ces nouvelles technologies dans son mode de travail et sa politique de communication.

Pourtant, les nouvelles technologies représentent des enjeux spécifiques pour l'administration, qui servent de toile de fond à cette recherche.

Le premier enjeu se traduit en termes d'efficacité et vise une amélioration du service au public. Les nouvelles technologies permettent une utilisation plus rationnelle, optimale et rapide des ressources publiques (allègement d'un certain nombre de tâches, diminution des coûts de manipulation du papier, accroissement des capacités de stockage) et donc un meilleur fonctionnement de l'administration ainsi qu'une meilleure efficacité du service rendu. Ce qui n'est pas sans conséquences budgétaires.

Le second enjeu est **organisationnel**. Les nouvelles technologies permettent le recours de plus en plus fréquent au support informatique qui concurrence et tend à se substituer, petit à petit, au support papier traditionnel. Par ce qu'ils échappent aux frontières "physiques" ou "humaines", les réseaux informatiques sont de nature à provoquer des décloisonnements entre les services, une meilleure circulation de l'information. L'utilisation de ces technologies par une administration dont le mode de fonctionnement est articulé autour d'un système de communication formalisé, qui devient souvent dépassé va modifier radicalement son organisation et son mode de fonctionnement.

Le troisième enjeu est **social**, en ce qu'il porte sur la relation du citoyen avec l'administration. Les nouvelles technologies permettent de faciliter considérablement l'accès du citoyen à l'administration et le dialogue avec ce dernier, en réduisant la charge des formalités et procédures (envoi de déclarations, délivrance et remplissage de formulaires administratifs), en augmentant la transparence, en accélérant les échanges. La note du Gouvernement parle même de "télé-administration", qui peut *permettre à chaque citoyen d'avoir accès aux différents services publics à partir de son ordinateur personnel* ⁴. Un meilleur fonctionnement de l'administration entraîne un meilleur service rendu au public, une meilleure perception des mécanismes administratifs et un rapprochement avec le citoyen.

Le quatrième enjeu découle du précédent, en ce qu'il porte sur la **protection du citoyen** lors de ses relations avec l'administration. Si les nouvelles technologies constituent un formidable outil de rapprochement de l'utilisateur et de son administration, elles présentent également des risques pour ce dernier, en ce qui concerne la protection de sa vie privée, par exemple. On pense aux stockages et aux croisements multiples de données personnelles qui doivent être strictement réglementés. L'utilisation de ces technologies implique que l'on offre au citoyen les garanties qu'il est en droit d'attendre. Comme le souligne la note du Gouvernement, *éviter la société du "Big Brother" implique de renforcer le droit à la confidentialité de la vie privée* ⁵.

Le cinquième enjeu est **économique**. Il porte sur la politique de l'administration à l'égard des nombreuses informations dont elle dispose. L'information publique a, elle aussi, une valeur économique et constitue donc un bien économique, négociable sur un marché. Les nouvelles

⁴ Ibid., p. 36.

⁵ Ibid., p. 27.

technologies accroissent les potentialités d'utilisation économique de ce type d'information, de développement d'une valeur ajoutée. Dans cette perspective, il est nécessaire que l'administration se positionne par rapport à ce marché, en tant que détentrice et source - souvent exclusive - d'informations précieuses, qu'elle définisse une politique de diffusion. D'un tel positionnement dépendra *l'émergence en Belgique des entreprises qui fournissent des services liés à la société de l'information* ⁶, l'ampleur et la vitalité du développement du marché de l'information, qui représente, faut-il le rappeler, un gisement d'emplois.

Section 2 - Des services en ligne à destination des usagers de l'Administration fédérale

Avant d'envisager les différents types de téléservices administratifs susceptibles d'être offerts aux usagers, il convient d'identifier ce que couvre la notion d'« usagers ». Nous présenterons ensuite la typologie des services administratifs en ligne que nous avons élaborée et qui a servi de base de discussion dans le cadre d'une enquête menée auprès de représentants de l'Administration fédérale belge. Nous rendrons également compte des visites effectuées sur des sites créés par des administrations belges et étrangères et tenterons d'identifier les éléments susceptibles de rendre un site attractif.

1 - Des services en lignes pour quels usagers ?

Les services que l'Administration fédérale envisage de développer sont destinés aux « usagers » de l'Administration. Il conviendra avant tout de définir ce que l'on entend par « Usager ». Cette définition sera la colonne vertébrale autour de laquelle s'articulera notre recherche. Nous avons identifié quatre grandes catégories d'usagers dont les besoins sont relativement différents :

- le **Citoyen** (ou le « particulier » comme le qualifie certains auteurs),
- les **organisations non-marchandes** (au sens large du terme), comme les associations sans but lucratif, les soins de santé, l'éducation-formation, le secteur socioculturel...),
- les **organisations marchandes** (ou les « entreprises selon J-P Basquiat). Pour notre part, nous incluons dans cette catégorie, les professions indépendantes ainsi que certaines professions libérales liées au monde des Affaires,

⁶ *Ibid.*, p. 23.

- et les **administrations**, elles-mêmes, dans leurs « inter-relations ». Le terme « administrations » est pris au sens large et couvre tant les instances politiques que les pouvoirs publics fédéraux, régionaux, locaux et les parastataux⁷...).

2 - Typologie des services administratifs en ligne

Lorsque l'internaute voyage à la découverte des sites Internet gouvernementaux, il ne peut être que frappé par la diversité des services offerts en ligne par les administrations publiques. Procéder à leur analyse nécessite une classification préalable. Exercice auquel nous nous sommes essayés, après avoir vainement tenté d'appliquer certaines des typologie de téléservices existantes, pour la plupart insatisfaisantes. Nous les évoquerons très rapidement avant de présenter la typologie que nous avons dressée.

2.1 - Quelques classifications des services en ligne

2.1.1 - La typologie de l'U.I.T. (Union Internationale des Télécommunications)

Cette classification⁸ a été élaborée dans le cadre des travaux de l'U.I.T. sur la normalisation du RNIS⁹. Une distinction est faite entre les services interactifs qui supposent un échange d'information en temps réel ou différé et les services de distribution, dans lesquels un fournisseur de services distribue à la demande ou non de l'utilisateur une série de prestations. Sur base de l'existence ou non d'une demande venant de l'utilisateur, les services de distribution ont été décomposés en services de distribution sans commande de présentation par l'utilisateur et en services de distribution avec commande de l'utilisateur. Les services interactifs, quant à eux, se divisent en services conversationnels, services de messagerie, et services de consultation. Toute intéressante qu'elle soit, cette typologie qui décrit plutôt des modes communicationnels, nous a semblé à vocation trop technique pour notre objet.

2.1.2 - La typologie de W.H. DUTTON

Cette classification intitulée « Typologie d'applications électroniques de services publics »¹⁰ distingue quatre grandes tâches relatives aux technologies de l'information et de la communication: la programmation spécialisée (télévision, radio), les transactions, la recherche d'informations, la communication à distance. Elle les illustre par des exemples d'applications et des technologies susceptibles d'être utilisées. Cette distinction établie couvre des catégories de services beaucoup trop larges, et peu adaptées à une représentation de la réalité administrative belge.

⁷ parastatal (Belgique) ou para-étatique (France)

⁸ D'UDEKEM-GEVERS M., et alii, *Introduction technique aux autoroutes de l'information*, in "Athéna", n° 114, octobre 1995, p90

⁹ RNIS / ISDN : Réseau Numérique à Intégration de Services

¹⁰ Adapté de DUTTON W.H.(1993), « Electronic Service Delivery in the Public Sector : Lessons from innovation in the US » - Telematics and Innovation Conference, Palma, Majorca. in DUTTON W. and alii, *Electronic Service Delivery : Themes and Issues in the Public Sector*, PICT, ESRC, Policy Research Paper n°28, August 1994

2.1.3 - La typologie des téléprocédures de J.-P. BASQUIAT

Dans son introduction, J.-P. BASQUIAT¹¹ présente une classification des services en ligne, qu'il appelle « téléprocédures » et définit de la manière suivante : « *Par téléprocédure, il faut entendre toute procédure administrative s'effectuant à partir de l'ordinateur d'un administré ou d'un client vers celui d'une administration, à travers un réseau public de télécommunication.* ».

Il différencie ensuite les téléprocédures en quatre catégories : les télédéclarations, les téléformalités, les téléconsultations, le télé-achat. Cette classification entraine dans le champ de notre étude, cependant elle nous semble assez limitée dans le sens où elle ne couvre pas l'ensemble des applications administratives que nous avons identifiées. De plus, au terme télé-achat, nous préférons le terme télépaiement, le premier évoquant les procédures de vente dans le cadre d'émissions télévisées.

Nous nous sommes donc inspirés de ce classement pour dresser notre typologie.

2.2 - Une typologie des téléservices administratifs

A l'expression "téléprocédures" utilisée par J.P. BASQUIAT, nous préférons le terme "téléservices" qui évoque plutôt une mise à disposition de services pour le public qu'une série de formalités.

Partant d'une identification préalable des différents types de flux susceptibles de s'instaurer entre les usagers et l'administration publique, en l'occurrence l'Administration fédérale, nous avons opéré une gradation, fonction de la complexité de plus en plus grande des opérations. Pour procéder à cette identification nous avons, dans un premier temps, passé en revue les compétences de l'Administration fédérale belge.

2.2.1 - Les différents types de flux susceptibles d'être rencontrés au sein de l'Administration

- ✓ la demande d'informations générales. A ce niveau, on distinguera :
 - la demande d'informations sur le fonctionnement de l'administration (relatives au fonctionnement de l'administration tels que organigrammes, compétences, heures, jours d'ouverture, personne ou service à contacter),
 - la demande d'informations sur un service, une prestation de la compétence de l'administration, demande visant à répondre à une question plus personnalisée et attendant une réponse précise sur un point donné,
- ✓ la consultation de bases de données,
- ✓ l'appel de formulaires spécialisés, structurés,
- ✓ l'introduction d'une demande officielle, non structurée,

¹¹ BASQUIAT J.-P., "Sécurité des transactions entre administrés et administrations - Perspectives de la carte à puce", Document Internet, site Admiroute (<http://www.admiroutes.assoc.fr>), 12/02/97

- ✓ la transmission de la décision de l'administration (à la suite d'une demande de l'utilisateur),
- ✓ le paiement (des impôts, de la TVA, des taxes et autres redevances),

Cette identification des flux associée à l'observation de l'utilisation des téléservices dans le secteur public belge et étranger, nous a permis de dresser une typologie plus adaptée, à nos yeux, à la réalité de l'administration. Elle est légèrement inspirée des classifications de W.H. DUTTON et de J.P. BASQUIAT.

2.2.2 - Classification des téléservices administratifs

Par souci de simplification et de clarté, nous positionnons cette classification au départ de la demande des usagers, étant cependant bien conscients que les flux sont bidirectionnels, et qu'à une demande de l'utilisateur correspondra une réponse de l'administration. Inversement, il peut arriver que l'administration soit initiatrice de ces flux.

On distinguera deux grandes catégories de téléservices administratifs. La première catégorie regroupe les services qui visent à mettre de l'information à la disposition du public, et qui, en fait, visent l'apport d'une réponse à la "recherche d'information" évoquée par W.H. DUTTON. La seconde catégorie regroupe, quant à elle, les opérations qui nécessitent un input de la part de l'utilisateur. Alors que dans le premier cas, il est l'utilisateur passif d'une information déjà existante, dans le second cas, c'est lui qui génère une information de la part de l'administration. De monodirectionnelle, la communication entre l'administration et l'utilisateur devient bidirectionnelle. Pour cette seconde catégorie d'information, nous reprendrons l'expression de DUTTON, et parlerons de "transactions".

Classification des téléservices administratifs		
La recherche d'informations	Télérenseignement	<i>l'utilisateur pourra obtenir des renseignements pratiques tels que les jours et heures d'ouverture, les modalités d'accès, de parking, les adresses et n° de téléphone...</i>
	Téléinformation	<i>l'utilisateur trouvera de l'information générale sur les services, sur les procédures administratives...</i>
	Téléconsultation	<i>l'utilisateur consultera des bases de données (bibliothèques, archives, textes légaux...)</i>
	Téléchargement	<i>l'utilisateur se voit accorder la possibilité de rapatrier sur son ordinateur soit des formulaires-type, soit des logiciels de traitement de l'information.</i>
Les transactions	Commande de documents à distance	<i>il s'agit pour l'utilisateur de remplir un document succinct dans lequel on lui demande principalement ses coordonnées, ceci afin de se faire adresser par courrier postal un document papier, ou de se le faire réserver.</i>
	Télédéclaration	<i>elle correspond au remplissage "on-line" de formulaires-types, avec ou sans place pour du texte libre (dont l'e-mail)</i>
	Transaction à distance	<i>il s'agit d'un ensemble d'opérations complexes supposant l'échange d'informations multiples entre l'utilisateur et l'administration.</i>
	Télépaiement	<i>il concerne le paiement à distance de prestations reçues ou demandées. Il s'opère par transfert du numéro de carte bancaire.</i>

Lors des interviews auxquels nous avons procédé dans le cadre de l'enquête auprès de responsables de l'Administration fédérale belge, nous avons présenté à nos interlocuteurs la première ébauche de notre typologie (cf. annexe). Ce test nous a permis de nous rendre compte que sa compréhension en était aisée et qu'elle était également source d'inspiration pour certaines personnes à qui elle donnait des idées. On peut donc estimer qu'elle constitue un outil de travail au caractère opérationnel éprouvé.

3 - La visite sur Internet de sites créés par des organismes publics et gouvernementaux

La navigation sur le WEB et la visite approfondie de divers sites tant belges, qu'européens, canadiens et américains nous a permis de produire une série de fiches présentant les sites qui nous ont paru intéressants. Ces fiches ont servi de base à l'établissement d'une banque de données sur les applications administratives susceptibles d'être développées dans le cadre de la Société de l'Information. Cette base de données est consultable sous trois formes : une version papier, une version électronique sur disquette qui autorise une recherche multicritères dès lors que l'on possède le logiciel FileMaker Pro. Une autre version électronique sur le WEB permet également de disposer de l'information relative aux sites, des liens hypertextes permettant de se rendre directement sur les sites¹².

3.1 - Présentation des fiches

Nous avons sélectionné une série de rubriques dont certaines, plus descriptives, nous ont été inspirées par les catégories créées par le RESONTIC¹³ pour l'établissement de ses propres fiches. Le lecteur pourra se faire une idée du contenu d'une fiche en consultant la liste des rubriques ci-dessous. Les fiches, quant à elles, sont consultables dans l'Annexe II.

Domaine

Nous nous sommes basés sur les compétences du pouvoir fédéral belge pour définir les différentes sous-rubriques. Cette limitation, volontaire et liée à l'objet de notre recherche, ne permet pas d'envisager tous les champs qui relèvent souvent de la compétence des administrations publiques comme, par exemple, l'enseignement.

- Fonction publique
- Agriculture
- Commerce, économie
- Communications et infrastructures
- Culture
- Défense Nationale
- Emploi, Travail
- Environnement
- Finances
- Justice, Législation
- Police

¹² <http://www.info.fundp.ac.be/~aminucle/cita/index.html>

¹³ RESONTIC : Réseau d'Observation des NTIC dans le secteur public, rattaché à l'École Nationale d'Administration Publique (Canada) -(URL - <http://enap.quebec.ca/Observatoire/resontic>)

- Relations extérieures (Commerce extérieur, Tourisme...)
- Services sociaux (S.S., pensions...)
- Santé
- Autres

Destinataire du service

Cette rubrique reprend la classification utilisateur final des services publics, classification que nous avons déjà présentée au début de notre analyse.

- Citoyen
- Administration
- Secteur non-marchand (éducation, santé, socioculturel...)
- Secteur marchand (industrie, PME, indépendants)

Type de service

Nous retrouvons ici la typologie des téléservices administratifs précédemment dressée.

- Téléenseignement
- Téléinformation
- Téléconsultation
- Téléchargement
- Commande de documents à distance
- Télédéclaration
- Transactions à distance
- Télépaiement
- Autres

Pays

Nous aurions pu procéder à une recherche tous azimuts. Face à l'ampleur du travail, nous avons préféré nous focaliser sur certains pays. Certains, parce que connus pour leur avance technologique dans le domaine de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les administrations publiques (France, Canada, USA). D'autres, parce qu'utilisant une des langues nationales belges.

- Belgique
- France
- Europe (autres)
- Canada
- USA
- Autres

Langue du site

- Français (FR)
- Néerlandais (NL)
- Anglais (GB)
- Autres

Les autres rubriques sont celles que nous ont inspirées les fiches du RESONTIC. Elles donnent une vision plus détaillée et commentée du site.

*Identification du projet***Adresse Internet, Titre, Promoteur, Technologie, Sources***Description du projet***Objectifs, Services offerts, Commentaires sur le site****Auteurs de la fiche****Date de mise à jour de la fiche****3.2 - La visite des sites gouvernementaux****3.2.1 - Premiers constats à l'issue de la navigation sur le WEB**

Nous avons visité une cinquantaine de sites créés par des organismes publics ou gouvernementaux. Le premier constat que nous ferons concerne l'existence même de ces sites : la quasi-totalité des pays industrialisés développent des sites gouvernementaux. Nous avons été en France, Allemagne, Hollande, Royaume-Uni, Afrique du Sud, Australie, Japon, Etats-Unis, Canada et Belgique. Sur la totalité des sites visités, nous en avons retenu une quarantaine, les autres ayant été rejetés pour leur manque d'intérêt ou le fait qu'ils n'entraient pas dans les critères retenus. Notre but ici, n'est pas de passer en revue tous ces sites, mais plutôt de dégager les tendances. Nous ne mentionnerons donc ici que quelques sites qui ont le mérite de se distinguer par l'originalité et la qualité des informations qu'on y trouve. Les autres sites sont présentés dans les pages suivantes. Les commentaires y référant sont, quant à eux, consultables dans l'Annexe 2. Qu'avons-nous observé ?

3.2.1.1 - L'existence de guichets d'entrée unique ou « one stop shopping »

Un de nos premiers constats porte sur la centralisation de l'accès à l'information gouvernementale. Dans certains pays, l'information gouvernementale est « centralisée », dans le sens où il existe un serveur gouvernemental, porte d'accès qui oriente vers les sites créés par les administrations publiques. Ce n'est cependant pas une généralité.

Si certains guichets permettent un accès relativement aisé vers l'administration recherchée, ce n'est pas le cas de tous. Le commentaire que nous ferions à cet égard, est que dès lors qu'on ne connaît pas les institutions, l'accès à l'information n'est pas toujours rendu aisé par ces serveurs centraux. Si on ne connaît pas un tant soit peu l'organisation du secteur public concerné, les index, qui sont susceptibles d'orienter l'utilisateur dans sa recherche, ne sont pas toujours d'une manipulation aisée et auraient plutôt pour conséquence de perdre l'utilisateur. Le serveur français « admiFrance »¹⁴, qui se veut « l'annuaire des services Internet de l'Administration française » n'est pas d'un usage facile pour l'internaute peu au fait de l'organisation administrative française. A l'inverse, le site du Commonwealth of Massachusetts¹⁵ est lui d'un accès relativement simple.

¹⁴ site admiFrance (URL - <http://admiFrance.gouv.fr/cgi-bin/multitel/admiFrance/sommaire>)

¹⁵ Massachusetts Access to Government Information Network (Magnet).
(URL - <http://www.magnet.state.ma.us>)

3.2.1.2 - Des sites surtout portés par les administrations

Il est difficile de se faire une idée des acteurs impliqués dans la création d'un site. La cinquantaine de sites que nous avons visités ne représente qu'une partie infinitésimale de l'ensemble des sites des administrations publiques belges et étrangères. Aussi les observations qui suivent sont-elles circonscrites par ces limites. Au niveau des acteurs, et plus spécifiquement des promoteurs des sites, nos observations semblent montrer que, dans la plupart des cas, le site est créé par une administration publique seule. Dans certains cas, plus rares, des partenaires du secteur privé y était associés. Le site INNONET¹⁶ (Suisse) regroupe, semble-t-il, une série de partenaires privés et publics.

Il en va de même en ce qui concerne la gestion des sites : il n'est pas aisé de savoir si la gestion du site est assurée par l'administration-même ou si elle est confiée à un tiers.

3.2.1.3 - Des services administratifs en ligne très diversifiés

En matière de contenu, certains sites sont très riches et offrent de réels services administratifs en ligne. D'autres, à l'inverse, ne sont qu'une vitrine permettant de dire « Nous sommes sur Internet » mais au contenu informationnel très pauvre. La plupart ont surtout développé les services de téléinformation.

Parmi les sites les plus complets que nous ayons visités, nous retiendrons le site de l'État du Massachusetts¹⁷ (U.S.A.). Il présente la totalité de l'éventail des téléservices que nous avons identifiés. Ce site a été élaboré en deux phases : la première phase concerne la mise en place d'un guichet unique centralisant et organisant l'information relative à l'État du Massachusetts, et la création d'une banque d'emplois comprenant des moteurs de recherche. La seconde phase intitulée « Massachusetts Government on demand » permet aux citoyens, aux entreprises et aux agences d'effectuer des transactions avec le gouvernement à travers un service intitulé « Electronic Forms, Ordering and Payment Services ». Ce service utilise les formulaires électroniques, l'EDI¹⁸ et les cartes de crédit. Ainsi, l'automobiliste peut renouveler l'immatriculation de son véhicule en remplissant un formulaire en ligne, et en payant avec sa carte de crédit. L'entrepreneur, quant à lui, peut consulter les offres de marchés publics, il peut également présenter son entreprise en ligne. Il lui suffit pour cela de remplir les rubriques d'un formulaire électronique avec les renseignements relatifs à son entreprise. Le consommateur a aussi son mot à dire, puisqu'il peut porter plainte par voie électronique : il introduit ses coordonnées et a une page à remplir en texte libre pour expliquer les motifs de sa plainte. A titre illustratif, le lecteur trouvera les versions imprimées de certaines pages du site dans les annexes.

3.2.1.4 - Un service de support logistique aux administrations

Au cours de notre navigation, nous avons découvert un site qui nous a paru particulièrement intéressant pour les administrations, et dont pourrait s'inspirer l'Administration fédérale belge dans le cadre de son projet Société de l'Information. Il s'agit du serveur gouvernemental développé par le Government Information Service (G.I.S.)¹⁹ au Royaume-Uni.

¹⁶ INNONET - (URL - <http://www.innofair.ch/>)

¹⁷ Massachusetts Access to Government Information Network (Magnet).
(URL - <http://www.magnet.state.ma.us/>)

¹⁸ EDI : Electronic Data Interchange

¹⁹ Government Information Service (GIS) - (URL - <http://www.open.gov.uk>)

Son objectif vise l'amélioration de la fourniture de services publics par la meilleure utilisation possible des technologies de l'information. Pour ce faire, il cherche à identifier et à clarifier les situations problématiques rencontrées par les administrations face aux systèmes d'information. Il aide au développement des meilleures pratiques dans la gestion de l'information, il vise à satisfaire aux besoins constants de mise à jour des informations. Il est possible de consulter sur ce site des rapports, d'y trouver les coordonnées des personnes susceptibles d'aider au développement d'un système informatique.

Les sites visités et les téléservices offerts

1 - Télérenseignement
2 - Téléinformation
3 - Téléconsultation

4 - Téléchargement
5 - Commande de documents à distance
6 - Télédéclaration

7 - Transaction à distance
8 - Télépaiement

Fiche	Nom du site	U.R.L.	1	2	3	4	5	6	7	8
1	Gouvernement Information Locator Service (GILS)	http://www.hud.gov/gils		X						
2	Open Gouvernement	http://champlain.gns.ca/opengov		X						
3	Canada/ British Columbia Business Service Centre	http://www.sb.gov.bc.ca		X						
4	Justice Canada	http://canada.justice.gc.ca/Consultations/index_fr.html		X				X		
5	Réseau Canadien d'Information sur le patrimoine (RCIP/CHIN)	http://www.rcip.gc.ca		X						
6	California Election Project Voter Information and Live Election Returns on Internet	http://ca94.election.digital.com/e/home.html		X						
7	Blackburg Electronic Village	http://www.bev.net	X	X	X				X	X
8	Texas Information Highway	http://www.texas.gov	X	X	X			X		
9	Massachusetts Access to Government Information Network (Magnet)	http://www.magnet.state.ma.us	X	X	X		X	X	X	X

Les sites visités et les téléservices offerts

1 - Télérenseignement

2 - Téléinformation

3 - Téléconsultation

4 - Téléchargement

5 - Commande de documents à distance

6 - Télédéclaration

7 - Transaction à distance

8 - Télépaiement

Fiche	Nom du site	U.R.L.	1	2	3	4	5	6	7	8
10	Gouvernement Electronic Marketplace Service (GEMS)	http://www.gems.gov.au		X	X					
11	Bibliothèque Nationale de France	http://www.bnf.fr	X	X	X		X			
12	Belgian Federal Government on Line	http://belgium.fgov.be	X	X						
13	La Monnaie/De Munt	http://la_monnaie.be	X	X	X					
14	Medibel-Net	http://health.fgov.be/serveur.htm		X		X				
15	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques	http://www.insee.fr/vf/insee	X	X		X	X			
16	Belgian Biosafety Server	http://biosafety.ihe.be	X	X						
17	Invest in Belgium	http://ib.fgov.be		X						
18	Federal Planning Bureau	http://www.plan.be		X		X				

Les sites visités et les téléservices offerts

1 - Télérenseignement

2 - Télérinformation

3 - Téléconsultation

4 - Téléchargement

5 - Commande de documents à distance

6 - Télédéclaration

7 - Transaction à distance

8 - Télépaiement

19	Royal Belgian Institute of Natural Sciences	http://www.kbinirsnb.be/general/eng/home_eg.htm	X	X	X					
20	Royal Observatory of Belgium	http://www.oma.be/KSB-ORB		X	X					
21	KIM/IRMeteo	http://www.meteo.oma.be/IRM-KMI		X						
22	Consulat de Belgique (Port Elizabeth - Afrique du Sud)	http://mickey.iafrica.com		X						
23	Ministère de la Justice/ Gouv.France	http://www.justice.gouv.fr		X						
24	L'Assemblée nationale comme si vous y étiez	http://www.assemblee-nat.fr	X	X		X				
25	Evariste/Innovations plus/ Le serveur de l'Innovation Industrielle et technologique	http://www.evariste.anvar.fr		X						
26	Les finances à votre service	http://www.finances.gouv.fr	X	X		X				
27	Ministère des Affaires Etrangères - France	http://www.france.diplomatie.fr		X	X					

Les sites visités et les téléservices offerts

1 - Télérenseignement
2 - Téléinformation
3 - Téléconsultation

4 - Téléchargement
5 - Commande de documents à distance
6 - Télédéclaration

7 - Transaction à distance
8 - Télépaiement

Fiche	Nom du site	U.R.L.	1	2	3	4	5	6	7	8
28	INNONET/ Innovations on Internet - L'Atlas Suisse de l'Innovation et des Affaires	http://www.innofair.ch/3d_info_frames.html		X				X		
29	RéusSite : Suisse	http://admin.ch/biga/invest		X			X			
30	AHV-IV/AVS-AI	http://www.admini.ch/zas/NOFRAME	X	X		X				
31	Tribunal Fédéral Suisse	http://www.admin.ch/TF/F			X					
32	L'Assemblée fédérale / Le parlement suisse	http://193.5.216.35/newpd/INDEX.HTM		X	X			X		
33	telecom.gouv.fr	http://www.telecom.gouv.fr		X	X	X		X		
34	CCTA (Central Computer and Telecommunications Agency)	http://www.open.gov.uk/ccta		X	X					
35	All Wales Waiting Times Information Service	http://www.open.gov.uk/hmis/waitime.htm		X						
36	HSE (Health and Safety executive)	http://www.open.gov.uk.hse/hsehome.htm	X	X	X					

3.2.2 - Les points forts des sites intéressants

3.2.2.1 - Les points forts relatifs au contenu

- **Des informations pertinentes et justifiées**

Ce qui fait l'intérêt d'un site administratif : ce sont tout d'abord les informations pratiques qu'on y trouvera. S'il s'agit de mettre de l'information pour remplir des pages, c'est inutile, l'utilisateur ne pourra qu'être déçu. De plus, à moins que le site n'ait une vocation électorale, la photo et le curriculum vitae des responsables politiques qu'on peut trouver par exemple, peuvent être perçus par l'utilisateur comme de l'information ne répondant pas à l'objet d'un site à vocation administrative. L'information doit être pertinente et « justifiée » par la nécessité de rencontrer la demande des utilisateurs.

- **Des informations régulièrement mises à jour**

Que ce soit en ce qui concerne les organigrammes, ou les renseignements que l'utilisateur est amené à trouver sur les sites, ces informations doivent être régulièrement mises à jour. L'inverse se traduit par une désaffection de l'utilisateur qui trouve une information dépassée et inutile à ses yeux, quand elle n'est pas susceptible d'engendrer des erreurs de sa part.

Une information régulièrement mise à jour, c'est aussi une information « neuve », qui apporte au site ce facteur nouveauté reconnu par les spécialistes comme un des critères engendrant des visites régulières du site.

- **La possibilité de visualiser la totalité des rubriques du site en un coup d'oeil**

La possibilité de visualiser en un coup d'oeil l'arborescence du site, c'est à dire l'ensemble de ses rubriques et de pouvoir se rendre directement à l'endroit souhaité en cliquant dessus (ce qui évite un cheminement parfois long). Nous avons particulièrement apprécié la rubrique « Le serveur en un coup d'oeil du site de la sécurité sociale helvétique²⁰. Nous avons également trouvé une telle arborescence sur un site du gouvernement français²¹. Ce genre de rubriques présentant l'arborescence du serveur fait malheureusement défaut sur la plupart des sites, or elle est bien utile pour guider la navigation.

- **Quelques applications intéressantes**

Nous citerons ici, sans classement préétabli, une série d'applications qui nous ont paru intéressantes à développer :

- la consultation des offres de marchés publics, et la possibilité de répondre en ligne à un appel d'offre²².

²⁰ AHV-IV / AVS-AI (Assurance-vieillesse et Assurance-Invalidité de la Confédération Helvétique)
(URL - <http://www.admini.ch/zas/NOFRAME>)

²¹ Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (URL - <http://www.telecom.gouv.fr>)

²² Massachusetts Access to Government Information Network (Magnet). (URL - <http://www.magnet.state.ma.us>) ; Government Electronic Marketplace Service (URL - <http://www.gems.gov.au>)

- la possibilité pour le citoyen de prendre connaissance des projets de lois ou de règlements et de donner son opinion²³,
- la possibilité pour le consommateur de prendre connaissance de la réglementation en matière de consommation et celle de déposer une plainte en ligne²⁴,
- les banques d'emploi en ligne²⁵,
- la possibilité de télécharger des formulaires de déclaration, voire même la possibilité d'y répondre directement en ligne²⁶,
- la consultation de banques de données, (notamment en matière juridique : consultation de la jurisprudence)²⁷,
- un forum en ligne sur une thématique donnée²⁸
- des conseils aux entrepreneurs²⁹, etc.

3.2.2.2 - Les points forts relatifs à la forme

• Un design attrayant

Le site doit être attractif visuellement. Même s'il s'agit d'information administrative, parfois considérée comme rébarbative, plus attrayante elle est plus facilement elle sera utilisée et comprise par l'utilisateur. Le site de la sécurité sociale helvétique³⁰ est en cela une réussite.

• Un « frame » facultatif

Nous avons pu constater une pratique très courante sur les sites gouvernementaux, l'existence d'un frame, ou d'une fenêtre venant encadrer l'information textuelle avec une série de rubriques. Ce cadre, fenêtre du gouvernement, reste toujours présent même si par le biais d'un lien hypertexte l'utilisateur passe sur un autre site. Or dans la plupart des serveurs gouvernementaux constitués sous forme de guichet unique d'entrée vers les administrations d'un Etat, ce frame est fixe même si, par un lien hypertexte on se trouve sur un autre site. Ceci s'avère très gênant pour la navigation et la lecture des informations, la fenêtre de lecture étant réduite. Nous avons donc particulièrement apprécié les serveurs où le frame était facultatif³¹.

²³ Justice Canada (URL - http://canada.justice.gc.ca/Consultations/index_fr.html) ; Ministère de la Justice/gouv.France (URL - <http://www.justice.gouv.fr>)

²⁴ Massachusetts Access to Government Information Network (Magnet). (URL - <http://www.magnet.state.ma.us>)

²⁵ Massachusetts Access to Government Information Network (Magnet). (URL - <http://www.magnet.state.ma.us>)

²⁶ L'Assemblée Nationale comme si vous y étiez (URL - <http://www.assemblee-nat.fr>) ;

²⁷ Tribunal fédéral suisse (URL - <http://www.admin.ch/TF/F>)

²⁸ Ministère de la Justice/gouv.France (URL - <http://www.justice.gouv.fr>) ; INNONET (URL - http://www.innofair.ch/3d_info_frames.html)

²⁹ INNONET (URL - http://www.innofair.ch/3d_info_frames.html) ; RéusSite : Suisse (URL - <http://admin.ch/bigainvest>) ; Canada/British Columbia Business Center (URL - <http://www.sb.gov.bc.ca>)

³⁰ AHV-IV / AVS-AI (Assurance-vieillesse et Assurance-Invalidité de la Confédération Helvétique) (URL - <http://www.admini.ch/zas/NOFRAME>)

³¹ AHV-IV / AVS-AI (Assurance-vieillesse et Assurance-Invalidité de la Confédération Helvétique) (URL - <http://www.admini.ch/zas/NOFRAME>)

- **Un site convivial à la navigabilité aisée**

A tout moment, l'utilisateur doit savoir où il est. Et doit également savoir où il se rend. Le retour vers la page de garde ou la page précédente doit être prévu. Dans une interview³², un spécialiste en multimédia ajoute ceci : « *Chaque bouton doit clairement afficher ce à quoi il permet d'accéder, de manière à ce que le « clic » n'entraîne pas le surfeur vers des destinations non désirées* »

³² NIELSEN J., in La Libre Belgique - Cybercahier n°31 - février 1997. Interview réalisée par L. MUNDSCHAU

Section 3 - Les initiatives en Belgique

1 - Les stratégies de développement télématique de l'administration fédérale

Nous ferons un rapide tour d'horizon des initiatives existantes ou en projet. Cette démarche ne se veut pas exhaustive.

Parmi les différentes initiatives existantes en matière de services électroniques au sein des administrations fédérales, on distinguera d'une part, les initiatives de services en ligne et les CD ROM ou CD-I, et les initiatives de réseaux, d'autre part.

1.1 - Les services d'information

1.1.1 - CD-ROM, CD-I

Un nombre relativement peu élevés d'initiatives ont été lancées en matière de CD. On mentionnera notamment les CD-ROM du Ministère des Finances en matière de législation des marchés publics ainsi que la codification des règles statutaires des fonctionnaires de l'administration fédérale. On peut également relever la récente mise sur CD-ROM juridique reprenant en substance les informations déjà diffusées en ligne par le service JUSTEL du Ministère de la Justice.

Au sein du S.F.I., un CD-I a été conçu qui présente la Belgique de manière succincte (« Discover Belgium »). Il semble cependant, d'après les représentants du S.F.I. eux-mêmes, que cette initiative ne se soit pas révélée être un succès.

Pour mémoire, on indiquera également que certains services d'information sur support disquette (notamment dans le cadre de BISTEL, voir ci-dessous) ont été développés. Il semble cependant difficile de vérifier la pérennité de ces services.

1.1.2 - Services en ligne

En ce qui concerne les services en ligne, on distinguera ensuite les services télématiques « traditionnels » des services offerts via Internet.

Parmi les services dits « traditionnels », on peut classer le service BISTEL qui regroupait, au profit essentiellement des administrations, des chambres législatives et des cabinets politiques, plusieurs bases de données. Ces bases de données reprennent notamment des informations émanant des agences de presse, soit actuelles (Belga, Reuter, AFP, etc.), soit sous forme d'archives (BELGADOC). Elles comprennent également des informations descriptives d'institutions politiques, administratives et judiciaires, des communiqués de presse du Conseil des Ministres Fédéral, certaines statistiques de base, des informations émanant du Secrétariat Permanent de Recrutement. On y retrouve également le Guide de l'administration fédérale et de la Région wallonne ainsi que le guide du Ministère de la Communauté flamande. Elles comprennent encore des informations provenant du S.F.I. lui-même. Un élément intéressant est la disponibilité de la plupart des bases de données juridiques et socio-économiques développées par les administrations fédérales, ainsi que l'accès à des bases européennes (CELEX, etc.). La commercialisation de ce service à l'extérieur du secteur public a été (est toujours) pratiquée d'une manière relativement peu transparente.

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.pouillet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

Des initiatives de services télématiques traditionnels ont également été développées, parfois avec succès, au sein des ministères. A titre d'exemple, on peut mentionner les bases de données juridiques suivantes : JUSTEL (législation et jurisprudence) et MONITEUR BELGE par le Ministère de la Justice, CREDOC (jurisprudence économique) et BELINDIS (informations économiques) par le Ministère des Affaires Economiques. On peut également relever les bases de données BUDGETEX, Perspectives à moyen terme et Budget économique par le Bureau Fédéral du Plan, etc.

D'autres initiatives visent plus particulièrement la communication entre différentes entités d'un même ministère :

- Ainsi le réseau Belextel (réseau entre les ambassades et le département) développé par le Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération au Développement.

- Ainsi également Medibel-Net, développé par le Ministère des Affaires Sociales, de la Santé publique et de l'Environnement

Les sites et autres services offerts par Internet sont de plus en plus nombreux. Parmi les initiatives développées par les ministères fédéraux de manière autonome, on relèvera en particulier les services suivants (les projets à court terme sont également indiqués) :

- Ministère de la fonction Publique

- *Existant :* - *site du Secrétariat Permanent au Recrutement*

- *Projet :* - *site du ministère*

- Ministère de la Justice

- *Projet :* - *Justel " on line "*
- *site du Moniteur Belge*

- Ministère de l'Intérieur

- *Existant :* - *site du Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention*
- *Registre national*

- Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération au Développement

- *Projet :* - *site Diplobel*
- *développement d'un intranet entre le ministère et les postes diplomatiques*

- Ministère de la Défense Nationale

- *Projet :* - *site " Défense Nationale " (avec de l'information relative à l'administration civile et aux militaires)*

- Ministère des Finances
 - *Projet :* - *site du ministère " Qu'est-ce que le ministère des Finances peut faire pour vous ? "*

- Ministère de l'Emploi et du Travail
 - *Projet :* - *site du ministère (informations pratiques, liste des publications et contenu de brochures existantes, statistiques sur l'emploi...)*

- Ministère des Affaires Sociales, de la Santé publique et de l'Environnement
 - *Existant :*
 - *Medibel-Net*
 - *Belgian Biosafety Server*
 - *site des Relations Internationales*
 - *site European Outside Clearing House (EOCH)*
 - *site " Art de guérir "*
 - *site de la Sécurité Sociale*
 - *Handitel*

- Ministère des Classes Moyennes et de l'Agriculture
 - *Existant :* - *site Agris (initiative du secteur privé dans laquelle le Ministère intervient en seconde ligne)*

 - *Projet :* - *création (projet -pilote)d'un guichet unique à usage des centres PME agréés. Par ce biais, ces centres auront accès à FEDENET et à des banques de données informationnelles où les employés de ces centres pourront aller chercher de l'information pour aider leurs clients indépendants.*

- Ministère des Affaires Economiques
 - *Existant :*
 - *site des investissements étrangers*
 - *site Belcert*

 - *Projet :*
 - *site du ministère*
 - *Belindis (va basculer sur Internet)*
 - *consultation du catalogue du Fonds Quetelet*

- Ministère des Communications et de l'Infrastructure
 - *Projet :*
 - *site du ministère (demandes d'immatriculation des véhicules, agrégation des entrepreneurs, réglementation du transport routier, etc)*
 - *présentation de la réglementation des transports sur CD-ROM*
 - *développement du système CONTRIS (contrôle du trafic routier)*

Si on constate que certains ministères n'ont pas encore développé de sites propres, il convient de signaler que les différents ministères fédéraux sont dans tous les cas représentés succinctement via le " Guide de l'administration fédérale " sous le nom de domaine « fgov » géré par le Service Fédéral d'Information (S.F.I.).

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

Le S.F.I., remplaçant de l'Institut INBEL, est chargé notamment de la gestion de la diffusion des données du réseau fédéral BISTEL vers Internet et de la détermination de la méthode de diffusion compte tenu de l'état de la technologie (décision du Conseil des Ministres du 28 juillet 1995). Ce service a déjà mis à disposition du public une version électronique du guide de l'administration fédérale qui reprend principalement les compétences et les coordonnées de tous les ministères fédéraux.

Le S.F.I. a également été chargé, à sa demande, de la gestion du sous-domaine « fgov » attribué sur Internet à l'administration, gestionnaire des noms de domaines belges.

Enfin, le S.F.I. gère également une adresse électronique de contact "Boîte postale 3000", qui permet à tout visiteur d'entrer en contact avec l'administration fédérale et de poser des questions via la messagerie électronique. Boîte Postale 3000 est en réalité une section du S.F.I.. L'accès électronique fait partie d'une politique plus globale de communication de messages d'intérêt public, opérée par la presse audiovisuelle et écrite (quotidienne et hebdomadaire) ainsi que par la voie de dépliants diffusés dans les 1633 bureaux de poste belges. B.P. 3000 permet également au citoyen de poser des questions, par voie postale mais également, comme nous l'avons vu, par voie électronique, sur toute question d'intérêt général³³.

1.2 - Les réseaux

Parmi les initiatives existantes en matière de réseaux, le réseau de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) occupe une place importante. Créé en 1991, il permet l'échange électronique de données et relie entre eux de nombreux organismes belges de sécurité sociale, y compris les parastataux tels que le Ministère des Affaires Sociales, de la Santé Publique et de l'Environnement, le Ministère des Finances (administration des pensions), etc. Outre l'échange d'informations, le réseau permet l'accès au registre national et aux registres de la BCSS, la collecte de données relatives à la rémunération et au temps de travail, etc.

Le réseau BELNET a été créé en 1993 par les Services Scientifiques, Techniques et Culturels (SSTC) pour répondre aux besoins en communication des institutions scientifiques. Il fournit actuellement également des accès (payants) à d'autres institutions publiques.

D'autres réseaux existent au sein d'administrations particulières, répondant aux besoins internes de communication. On pense ainsi, en particulier au Ministère de Finances qui, pour ses besoins de communications, s'est mis en réseau avec les directions régionales.

2 - Les initiatives du Conseil des Ministres du 30 mai 1997

Le Conseil des Ministres du 30 mai 1997 a entériné un plan de politique générale élaboré par un groupe de travail. Cette initiative suit en réalité la décision plus ancienne (31 mars 1995) de moderniser BISTEL, l'appel d'offres à cet égard ayant été emporté (20 décembre 1995) par SIEMENS NIXDORF.

La transformation de BISTEL en FEDENET a pour objectif de diffuser et échanger électroniquement des informations de haut niveau qualitatif au sein des autorités fédérales

³³ Une information complémentaire sur BP 3000 peut être trouvée dans le rapport annuel 1996 du Service Fédéral d'Information, p. 32 et suiv.

(pouvoir législatif, exécutif et judiciaire) d'une manière conviviale et de les mettre à la disposition du grand public et des entreprises; de permettre l'échange électronique de messages (e-mail) entre tous les fonctionnaires, d'une manière standardisée et sûre, par le biais des autoroutes de l'information; et de permettre aux autorités fédérales de mettre des données systématiquement à la disposition du grand public et des entreprises³⁴. Un projet d'arrêté royal portant création d'une Commission FEDENET a été également discuté lors de ce Conseil des Ministres du 30 mai 1997.

Ceci ne signifie cependant pas que le développement de réseaux existants ou de nouveaux réseaux propres à certaines administrations soit empêché. On pense ainsi au réseau interne actuellement en développement au Ministère des Affaires économiques, au réseau nationale du Ministère de la Justice qui couvre notamment les cours et tribunaux, au réseau du Ministère de Finances sur le point d'être intégré, au réseau du Ministère des Affaires Sociales (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale). Les développements relatifs à ces réseaux sont en effet repris dans le plan d'action adopté le 30 mai 1997. Toutefois, l'interconnexion de ces réseaux avec l'intranet fédéral FEDENET est parfois prévue (par exemple pour le réseau du Ministère des Finances).

FEDENET doit permettre l'accès de ses utilisateurs (les administrations) aux bases de données existantes (BELINDIS, Bureau du Plan, guide fédéral de l'administration, etc.).

L'information diffusée par le S.F.I. à destination des citoyens et des entreprises sera disponible via le site du S.F.I., y compris par le moyen de bornes électroniques ("infokiosques") dans les bureaux de poste, maisons communales, etc.³⁵

³⁴ Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales 1997-1999, 26 mai 1997, annexe 1, p. 39.

³⁵ Plan d'action, p. 19.

Section 4 - Résultats d'une enquête réalisée au sein des Ministères Fédéraux

Pour définir les priorités à développer par l'Administration fédérale en matière télématique, une condition nécessaire consistait à rencontrer des représentants de l'administration.

1 - Objet et méthodologie de l'enquête

1.1 - Objectifs

- Cerner les freins et les éléments moteurs susceptibles d'être rencontrés par l'administration, dans l'implantation de systèmes d'information et de communication (notamment sur Internet), à destination des usagers des services publics.

- Identifier les possibilités de développement et surtout les priorités à donner à certaines d'entre elles.

- Tester les réactions par rapport aux mesures définies dans le cadre du «Plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales» présenté lors du Conseil des Ministres du 26 mai 1997.

L'accent était mis sur une approche pluridisciplinaire et visait à soulever les enjeux juridiques, éthiques, techniques, financiers, et socio-organisationnels.

1.2 - Méthodologie

Des interviews en face-à-face, de type qualitatif, ont été réalisés sur base d'un guide d'entretien. Hormis deux rencontres, ce guide d'entretien a été préalablement envoyé à nos futurs interlocuteurs. La durée moyenne des entretiens était de l'ordre de deux heures³⁶.

1.3 - Panel

L'objet de notre étude étant d'ordre qualitatif, c'est à un échantillon restreint de personnes que nous nous adressions.

Les personnes interrogées en première ligne l'étaient au titre de leur fonction de fonctionnaires d'information. Dans un souci d'exhaustivité, nous avons procédé à une interview par ministère fédéral, soit un minimum de 12 entretiens. Dans la majorité des cas, nous avons été reçu par un fonctionnaire d'information accompagné d'un responsable informatique. Parfois, il s'agissait du seul responsable informatique ou fonctionnaire d'information, parfois, le supérieur hiérarchique participait à la rencontre.

³⁶ Les discussions se sont déroulées en français. Nous tenons à remercier nos interlocuteurs néerlandophones de leur bonne volonté, et tous pour le temps qu'ils nous ont accordé.

Les personnes rencontrées

- Services du Premier Ministre - Service Fédéral d'Information :
 - *Melle V. THIRY, membre du staff Internet*
 - *Mme M. VAN DEN BERGHE, Directeur Général*
- Ministère de la Fonction Publique :
 - *Mr MERTENS, Informaticien - Expert*
 - *Mme M. VAN AKEN, Fonctionnaire d'Information*
- Ministère de la Justice :
 - *Mr BAUDEWYN, Fonctionnaire d'Information*
- Ministère de l'Intérieur :
 - *Mr H. MAES, Conseiller général, Fonctionnaire d'information*
- Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération au Développement
 - *Mr H. MAHIEU, Fonctionnaire d'Information*
- Ministère de la Défense Nationale :
 - *Mr SCHROOYEN, Informaticien*
 - *Mme THOMAS, Directeur de la Formation, Fonctionnaire d'Information*
- Ministère des Finances :
 - *Mme A. COEKELBERGHS, Auditeur, Fonctionnaire d'Information*
 - *Mr DECOSTER, Informaticien principal*
- Ministère de l'Emploi et du Travail
 - *Mr J.-L. DURIEU, Fonctionnaire d'Information*
 - *Mr H. SERÉ, Fonctionnaire d'Information*
- Ministère des Affaires Sociales, de la Santé Publique et de l'Environnement
 - *Mr BERWAERTS, Conseiller général*
 - *Mr S. DE BECKER, Conseiller, Fonctionnaire d'Information*
 - *Mme SACRE-BASTIN, Conseiller-Adjoint, Fonctionnaire d'Information*
- Ministère des Classes Moyennes et de l'Agriculture
 - *Mr H. DIRICKS, Informaticien - Directeur*
- Ministère des Affaires Économiques
 - *Mr PIEDBOEUF, Informaticien - Directeur*
 - *Mr STRUMELLE, Conseiller - Adjoint, Fonctionnaire d'Information*
 - *Mr TOTELIN, Conseiller, Président du groupe Multimédias*
- Ministère des Communications et de l'Infrastructure
 - *Mr P. DE BOECK, Conseiller Général A.I.*

1.4 - Guide d'entretien : les thèmes abordés

Ce guide d'entretien, que l'on peut consulter en annexe, comporte trois parties :

1ère partie - L'existant et les projets en cours de développement

Il s'agissait d'identifier les outils (déjà développés et ceux en projet) susceptibles de s'inscrire dans le cadre d'une informatisation des administrations, plus particulièrement des outils destinés à la fourniture d'informations aux différentes catégories d'utilisateurs telles que nous les avons définies : les autres administrations, les citoyens, les entreprises, les organisations du secteur non-marchand.

Cette identification de l'existant s'accompagnait d'une évaluation de l'impact lié à l'introduction de ces nouveaux systèmes, et surtout d'une identification des freins et des éléments moteurs susceptibles d'être rencontrés lors du développement d'outils télématiques

2ème partie - La confrontation avec les dispositions du plan gouvernemental

Chaque interlocuteur était invité à réagir aux dispositions du «Plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales» du Conseil des Ministres du 26 mai 1997, et plus spécifiquement à celles qui touchent son département.

3ème partie - La confrontation avec un site Internet développé par une autorité publique

Une version imprimée d'un site Internet était présentée, ainsi que la typologie des téléservices administratifs. L'objectif de cette partie visait l'identification des applications susceptibles de connaître un développement en Belgique, et de cerner les difficultés auxquelles elles pourraient se heurter.

2 - Les résultats de l'enquête

Nous insisterons particulièrement sur le fait que dans les pages qui suivent nous faisons l'écho des réflexions de nos interlocuteurs : l'essentiel des observations ci-après n'est que le reflet de celles qui nous ont été faites au cours des entretiens. Notons qu'afin d'éviter les éventuelles redondances, la présentation des résultats de cette recherche ne suit pas la structure du guide d'entretien. La structure que nous avons adoptée est la suivante : dans un premier temps, nous examinerons les facteurs, incitatifs ou limitatifs, susceptibles d'influer sur le développement de la télématique au niveau fédéral. Nous examinerons ensuite les conséquences que l'introduction de la société de l'information est susceptible de provoquer au sein de l'Administration fédérale. Nous analyserons dans un troisième point les réactions que le plan présenté en Conseil des Ministres le 30 mai 1997 a suscité au sein des représentants de l'Administration fédérale, et enfin, nous terminerons sur les souhaits et idées émises par les personnes rencontrées.

³⁷ site du Commonwealth of Massachusetts (USA) - (URL - <http://www.magnet.state.ma.us>)

2.1 - Les facteurs susceptibles d'influer sur le développement de la télématique au niveau fédéral

Nous avons demandé aux personnes interrogées quels étaient les freins et les éléments moteurs qu'ils avaient eux-mêmes rencontrés dans le cadre du développement d'outils télématiques au sein de leur département et ceux qui, à leurs yeux, seraient susceptibles d'être rencontrés dans le cadre de la mise en place de la société d'information. Dans un premier temps, notre analyse mettra l'accent sur les facteurs incitatifs pour ensuite mettre en exergue les facteurs limitatifs.

2.1.1 - Les facteurs incitatifs

2.1.1.1 - Un facteur sociétal : la pression liée à l'évolution de la Société

La pression liée à l'évolution de la Société s'exprime est double : elle s'exerce à travers l'extérieur mais également de manière interne au département.

a) La pression externe

La **pression externe** est le fruit d'une demande des fournisseurs de l'administration, qu'ils la fournissent en information, comme la Communauté Européenne, ou qu'ils lui livrent des équipements. En effet, de plus en plus, ces représentants du monde économique et politique demandent à pouvoir envoyer les informations dont ils disposent par voie électronique.

Une des personnes interrogées nous disait : « *Avoir une adresse e-mail devient une nécessité, c'est un outil de communication, c'est devenu un support d'échanges important* ».

Des initiatives du secteur privé, telles que la volonté de commercialiser une banque de données administratives, sont parfois les incitants au développement d'outils télématiques, les administrations réagissant alors en rétorquant que cette diffusion est de leur ressort.

Les demandes d'information du public commencent également à user de cette voie. Non seulement, l'administration se doit d'être joignable par courrier électronique, mais elle se doit de répondre par la même voie. Même si, le nombre de contacts par ce biais reste encore faible, il sera amené à croître et ceci d'autant plus que les entreprises font de plus en plus pression pour pouvoir procéder à leurs déclarations par voie électronique.

De plus, le public connaît de mieux en mieux ses droits à l'égard de l'administration. Il est donc de plus en plus incité à se renseigner, à vouloir faire pression pour l'avancement d'un dossier.

b) La pression interne

La **pression interne** est, notamment, le fait d'un rajeunissement de la population des fonctionnaires. Les « nouvelles » recrues, parmi lesquelles on compte nombre d'universitaires de niveau 1, poussent à l'utilisation des nouvelles technologies telles qu'Internet.

Si la pression vient souvent de la base, elle est aussi parfois le fait du Ministre, ou de la hiérarchie qui impose la mise en place d'outils et donne l'impulsion première. C'est souvent après avoir découvert les avantages d'Internet, que la hiérarchie souhaite à son tour en faire

bénéficier son département. C'est particulièrement vrai si le Ministère est en contact avec l'étranger : c'est pour lui, un moyen de se faire connaître.

2.1.1.2 - L'ouverture vers l'extérieur du département ministériel

Une des motivations présidant au développement de sites Internet est le besoin d'utiliser cette nouvelle technologie aux fins de « vitrine ». C'est particulièrement le cas lorsque le Ministère a déjà une tradition d'ouverture vers l'extérieur. De plus, comme le diront certains : « *c'est une question d'image de marque, on doit être présent sur Internet* ».

Outre **l'ouverture vers l'étranger** mentionnée précédemment, **l'ouverture au public** est un élément moteur pour le développement d'outils télématiques. Plus le département est en contact direct avec le public, qu'il s'agisse du simple citoyen ou de l'entreprise et plus il fournit de l'information, plus vite il sera incité à développer les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les raisons en sont : le souci de répondre plus vite à la demande, le souci de rationaliser et mieux gérer les disponibilités du personnel chargé de renseigner, le souci de faire des économies de papier, etc. Ainsi dans un ministère, une préoccupation écologique, comme le désir de limiter la consommation de papier dont les volumes d'informations statistiques sont friands, est à l'origine du développement d'un site Internet.

Cela fit d'ailleurs dire à certains des fonctionnaires interrogés dont les départements ont peu de contacts directs avec le public, que des applications telles que des opérations de transaction comme la commande de documents à distance, la télédéclaration, le télépaiement ... seraient plus utiles aux administrations parastatales³⁸ rattachées à leur ministère, celles-ci étant plus en relation avec le public.

Internet, pour des administrations très décentralisées, c'est aussi la possibilité de créer des liens plus modernes **entre le département et les administrations** qui y sont rattachées.

2.1.1.3 - L'évolution culturelle de l'administration elle-même

Ces dernières années l'administration évolue vers un système de moins en moins hiérarchique qui tend à responsabiliser de plus en plus les agents. Cette évolution qui tend vers une **plus grande autonomie** mais aussi une plus grande responsabilité des agents, pourrait être appuyée par le développement des outils télématiques.

Le fait également qu'il soit de plus en plus demandé aux fonctionnaires d'être *customer friendly* ou « orientés clients » - la Charte de l'utilisateur des services publics³⁹ en est la parfaite illustration - constitue un élément susceptible d'influer sur le développement d'outils télématiques visant à mieux répondre à la demande du public et à offrir un service de qualité.

2.1.1.4 - Des mesures imposées

La décision du Ministre d'imposer l'utilisation ou le développement du courrier électronique ou de créer un site Internet, par exemple, constitue une contrainte directe pour le

³⁸ para-étatique (France) ou parastatale (Belgique)

³⁹ Charte de l'utilisateur des Services Publics du 4 décembre 1992, Moniteur Belge du 22.01.93, 1150.

département qui se voit ainsi tenu à mettre en place les outils demandés. Cela n'est d'ailleurs pas sans risque : les réticences des fonctionnaires.

Par ailleurs, il existe des contraintes indirectes qui s'expriment à travers la mise en place de nouvelles mesures de gestion comme, par exemple, le système électronique des « indicateurs de l'administration » mis en place au Ministère des Affaires Economiques. Le fait d'imposer désormais l'utilisation de la version électronique de ce journal de bord des entrées et sorties de notes administratives, est un moyen indirect d'amener les agents à se familiariser avec l'utilisation du courrier électronique.

2.1.2 - Les facteurs limitatifs

2.1.2.1 - Les facteurs limitatifs internes à l'Administration fédérale

a) Sur le plan politique

(1) Des facteurs budgétaires

Plusieurs facteurs aux implications budgétaires ont été évoqués par les personnes rencontrées comme des freins, et pas des moindres, au développement de la télématique dans l'Administration fédérale.

☐ Les restrictions budgétaires

Les restrictions budgétaires liées à la mise en place des dispositions du traité de Maastricht, et qui visent notamment l'atteinte des conditions de l'EURO, constituent un des plus gros freins au développement de la société de l'information dans le cadre des instances fédérales. Les mesures mises en place, telles que l'impossibilité, sauf dérogation, de recruter ou de provisionner des augmentations de budget en matière informatique ou dans le cadre de la fourniture d'informations constituent un sérieux handicap. La seule possibilité pour faire face à certaines dépenses est d'utiliser la procédure de « compensation⁴⁰ ».

A l'heure actuelle, les ressources humaines des départements comptent un nombre très restreint, voire pas du tout, d'informaticiens spécialisés dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il leur faudrait recruter des universitaires, de niveau 1 afin de pouvoir développer en interne ces technologies et, surtout, en assurer la maintenance. Bien sûr, la formation continue des agents en place est envisageable, mais elle suppose qu'il y ait des agents aptes à suivre le type de formation nécessaire par les nouveaux médias. Elle nécessite également du temps, or à l'heure actuelle, l'Administration fédérale ne peut se le permettre devant faire face aux priorités mentionnées.

Ce ne sont pas les seules dépenses de personnel auxquelles les départements doivent faire face du fait des nouvelles technologies. Créer un site Internet signifie disposer sur ce site d'une information en anglais. Si les administrations jouissent d'un personnel suffisant pour assurer la traduction dans les langues nationales, il n'en va pas de même pour la traduction en anglais. Il

⁴⁰ Dans un document intitulé « Préfiguration du budget 1998 : Directives » adressé aux membres du gouvernement, et signé par le Ministre du Budget et le premier Ministre. Au §3 - Propositions budgétaires à politique inchangée - Initiatives nouvelles « ...Si les départements présentent des propositions concernant des initiatives nouvelles, ils devront dans ce cas, proposer des compensations... »

leur faudrait donc des traducteurs compétents en anglais. Informatiser des banques de données qui jusqu'à présent ne l'étaient pas implique tout un travail d'encodage qui lui aussi nécessite du personnel supplémentaire.

Bien sûr, on peut s'interroger sur la nécessité d'opérer des recrutements plutôt que d'avoir recours à la sous-traitance. Outre le fait que sous-traiter coûte plus cher, la mise à jour régulière de l'information, et la maintenance du système deviennent beaucoup plus difficile à gérer. Selon un de nos interlocuteurs, recruter des personnes compétentes devrait, en principe, revenir moins cher à l'administration que faire appel à la sous-traitance.

□ Les règles budgétaires belges

Les **règles budgétaires** qui encadrent le financement du fonctionnement de l'administration sont vécues comme de réels handicaps pour le développement de la société de l'information. Parmi les principes qui ont été le plus souvent évoqués comme facteurs limitatifs :

- **l'annualité des dépenses et des recettes** : ce principe, qui se traduit par un budget voté annuellement pour des dépenses ou des recettes se rapportant à une année budgétaire précise, s'accorde mal avec la nécessité d'une planification à moyen voire long terme pour les développements informatiques. Il ne permet pas d'avoir une vision à long terme, car il paraît difficile à nos interlocuteurs de s'engager alors qu'ils ne savent pas si le budget sera renouvelé l'année suivante.

- **la spécialité** : selon ce principe, à chaque élément du budget correspond une dépense préalablement définie et bien précise, et le montant ou partie du montant ne peut être affecté à une autre dépense que ce pour quoi il a été prévu. Ce qui parfois entraîne des situations scabreuses, telles que celle dans laquelle s'est retrouvé un responsable informatique : il avait les *mainframes*, mais le budget affecté à la location des lignes étant épuisé, il se retrouvait à mi-année avec un équipement ne pouvant fonctionner. Même si, par ailleurs, d'autres postes budgétaires établis pour les dépenses informatiques et qui étaient sous-utilisés auraient permis une ponction.

La loi budgétaire, qui impose l'obligation d'obtenir l'aval de la Cour des Comptes pour la conclusion d'agréments entre l'Administration fédérale et le secteur privé, est source de lourdeur administrative.

Si ces principes ont des conséquences directes sur le développement d'outils télématiques, un autre principe pourrait avoir des conséquences sur l'une des applications susceptibles de se développer dans le futur. En effet, le **principe de l'unité de caisse** qui veut que l'ensemble des recettes de l'État soit centralisé au Ministère des Finances pourrait avoir des répercussions sur le télépaiement. Même si les freins juridiques et techniques étaient levés, il n'est pas certain que cette application se développerait. A plusieurs reprises, lorsque nous évoquions l'idée du paiement de certains téléservices, notamment la consultation de banques de données ou le paiement de droits fiscaux, il nous a été rétorqué : « *Mais pourquoi nous donnerions-nous tout ce mal, alors que notre département ne voit jamais la couleur des recettes qu'il a produites ? Gérer un système de télépaiement suppose la mise en place d'une organisation relativement lourde, alors pourquoi ferions-nous payer les gens qui viendront chercher de l'information ? C'est plus simple pour nous de ne pas faire payer l'information. Ce n'est guère motivant de ne pas voir le fruit de nos efforts.* ».

☐ Un manque à gagner lié à la mise en place de FEDENET

Certaines administrations ayant développé des banques de données les commercialisaient vers le grand public, les entreprises ou vers les autres administrations. La mise en place de FEDENET, réseau interne à l'Administration fédérale sur lequel l'information et notamment les bases de données de l'Administration fédérale seront librement accessibles et ceci gratuitement, ne modifie rien en ce qui concerne la commercialisation des données vers le grand public et les entreprises. Il n'en sera plus de même, en ce qui concerne la fourniture de ces données à une administration fédérale. De payantes, ces informations deviennent gratuites pour les administrations fédérales. Ce qui se traduira par un manque à gagner pour les départements qui commercialisaient leurs informations. Aux dires de quelques-uns de nos interlocuteurs, ces administrations pourraient se sentir flouées et freiner « des quatre fers » pour ralentir la mise en route du réseau FEDENET.

(2) Des facteurs légaux et réglementaires

La **loi sur les marchés publics**, si elle est une nécessité reconnue, est cause de lourdeurs administratives incompatibles avec des technologies rendues très vite obsolètes. Il faut parfois compter entre huit mois et un an entre la décision d'achat d'un équipement informatique, l'offre publique d'achat et la livraison de ce dernier. Or le matériel informatique évolue très vite, et en six mois le choix opéré peut déjà être dépassé. De plus cette législation est vécue comme un frein aux possibilités de partenariat entre secteur public et entreprises privées.

Les **lois du service public** sont également susceptibles de constituer un frein pour l'Administration fédérale. Nous verrons en quoi dans les paragraphes suivants.

(3) L'absence de clarté relative au rôle du Service Fédéral d'Information (S.F.I.)

Le S.F.I. est le service officiel d'information des autorités belges. Si la nécessité d'une instance de coordination au niveau fédéral en matière d'information ne fait aucun doute pour nos interlocuteurs, et si le rôle du Service Fédéral d'Information est généralement admis en matière de communication utilisant les vecteurs traditionnels (presse, télévision, brochures...), nous avons perçu à travers nos interviews quelques flottements lorsque nous abordions la question de son rôle par rapport à un site Internet du gouvernement fédéral. Nous nous faisons ici l'écho des remarques entendues.

☐ La mise à jour du « Guide de l'Administration fédérale »

Lorsque l'on évoque les informations réunies sous l'URL « <http://www.belgium.fgov.be> », il nous est répondu qu'il s'agit uniquement d'informations institutionnelles, celles que l'on retrouve sous forme papier dans le « Guide de l'Administration Fédérale ». Ce site est développé et géré par le S.F.I.. Si un ministère souhaite opérer une mise à jour des pages qui le concernent, il doit le signaler au S.F.I. qui fait lui-même les corrections. Or une des observations faites concerne la durée de la mise à jour entre le moment où les modifications à faire ont été signalées et le moment où les changements sont opérés. De ce fait, le contenu informationnel de ce site n'est pas toujours *up-to-date*. Ce qui amène les ministères, la quasi-totalité d'entre eux, à créer des sites parallèles, reprenant parfois sous une autre forme, le contenu du Guide Fédéral de l'Administration et y ajoutant des informations plus pratiques, comme la législation, la réglementation.

☐ L'obligation de mettre les sites Internet fédéraux sous l'adresse « fgov »

Partout, il nous a été fait mention de l'« obligation » de placer son site sous l'adresse « fgov ». Ce qui est loin de faire l'unanimité. Une personne dira : « *Un de nos problèmes est que nous ne pouvons pas avoir une adresse propre, on doit marcher sous l'adresse « fgov ». De ce fait, nous sommes obligés de localiser nos sites chez Belnet dont le serveur est insuffisamment performant. On ne peut même pas y faire tourner une banque de données* ». Ce problème d'adresse est sans doute le plus crucial. Certains vivent très mal l'obligation de mettre leur propre site sous l'adresse « fgov » et disent s'être même vus refuser une adresse de site car n'y figurait pas le « fgov ». Il semblerait donc que les raisons motivant cette recommandation ne sont pas assez explicites aux yeux des responsables départementaux.

☐ Une mainmise difficilement acceptée

Un autre interlocuteur dira : « *La légitimité du S.F.I. dans son rôle de coordinateur ne nous pose aucun problème. Le problème, c'est la façon de faire du S.F.I.* ». Et en effet, personne ne conteste le rôle de coordinateur du S.F.I., rôle qui lui est attribué dans la décision du **Conseil des Ministres du 28 juillet 1996, au point 4.5** en ces termes : « *La gestion séparée des données politiques importantes destinées à la diffusion Internet est confiée au S.F.I.. Les tâches d'inventaire et de coordination de tous les fournisseurs d'information des autorités fédérales sont confiées au Service Fédéral d'Information. Les services publics qui souhaitent placer des informations sur Internet en leur nom propre, sont désormais **tenus de soumettre leur proposition de dénomination de domaine** à ce service.* ». Par contre certains lui reprochent d'exercer une forme de contrôle et de censure, et de faire des observations sur le fond, sur le contenu informationnel. Ils les vivent comme une forme d'ingérence. Les remarques sur la forme leur paraissent plus facilement acceptables car elles permettent d'atteindre une certaine harmonisation au niveau de la présentation du site. Ils considèrent également que si le S.F.I. a des moyens pour assurer la coordination, ils ne sont pas suffisants pour assurer la création et la gestion de tous les sites Internet de l'Administration fédérale, organisations parastatales comprises. Une des personnes interrogées dira : « *La volonté de centraliser et de tout mettre sous son chapeau n'est pas saine et crée des problèmes. Il y a beaucoup de choses que nous ne faisons pas car si nous voulions les développer, nous devrions passer par le S.F.I.* ». Nous avons pu nous rendre compte qu'il y avait un fossé entre cette opinion et la volonté exprimée par le S.F.I. devant nous. Ce qui soulève une interrogation : n'y aurait-il pas un problème de communication entre les départements ministériels et le S.F.I. ?

L'absence de concertation des ministères induit parfois des malentendus: c'est ainsi que sur le site gouvernemental, un lien hypertexte avait été établi, à l'initiative du S.F.I., avec un site en Afrique du Sud non reconnu par le Ministère des Affaires Etrangères comme site officiel dépendant de son département.

☐ Une administration en concurrence avec le secteur privé ?

A ce niveau d'ailleurs, on notera une réflexion qui vient appuyer cette nécessité d'une clarification du rôle du S.F.I.. L'un des interlocuteurs dira : « *La décision du Conseil des Ministres d'imposer le monopole du S.F.I. pour les administrations fédérales est contraire à la législation sur les marchés publics, le S.F.I. entrant en concurrence avec les entreprises du secteur privé* ».

☐ Un calcul des frais de prestation qui laisse dubitatif

Une autre observation concernant les prestations « Internet » du S.F.I. a trait à leur coût. Il est jugé trop élevé, parfois même comparativement aux prestations d'un fournisseur du secteur privé. C'est la raison pour laquelle certains départements préfèrent créer eux-mêmes leur propre site, lorsqu'ils ont les ressources en interne ou en confier le développement à une entreprise privée. Cependant, il faut bien être conscient que s'ils en avaient les moyens humains et financiers, la plupart des ministères préféreraient créer et gérer leur site eux-mêmes : passer par un intermédiaire, que ce soit le S.F.I. ou une entreprise privée, est un système très lourd dès lors que l'on doit opérer des mises à jour régulières.

b) Sur le plan interdépartemental

Ce sont surtout des facteurs liés à un manque de concertation au niveau interfédéral qui ont été évoqués par nos interlocuteurs.

Même si un projet tel que FEDENET a vu le jour, le sentiment qui préside auprès de la majorité des personnes interrogées est l'absence de véritable concertation entre les administrations fédérales. Ce qui ne permet pas d'avoir une réelle perception des besoins des différents départements. Plusieurs de nos interlocuteurs, même s'ils contestent par ailleurs certaines de ses interventions, pensent que le Service Fédéral d'Information (S.F.I.) pourrait avoir un grand rôle à jouer au niveau d'une amélioration de la concertation entre les différentes instances fédérales.

Autre conséquence du manque de concertation entre les différentes administrations : des départements aux compétences complémentaires pour un public-cible donné se « renvoient la balle » quant au lancement d'initiatives. Prenons l'exemple des travailleurs indépendants : le Ministère des Affaires Economiques, le Ministère des Affaires Sociales et le Ministère des Classes Moyennes et de l'Agriculture ... sont compétents chacun à leur niveau. Qui prendra l'initiative de créer un site Web pour l'information des indépendants ? Qui prendra en charge les frais liés à la gestion de ce site, alors que pour être performant ce site devra fournir l'information la plus complète possible ? Si l'initiative vient d'un seul organisme, les autres accepteront-ils de fournir l'information pour laquelle ils sont compétents ?

Le fait également qu'il n'y ait pas encore eu, au niveau fédéral, de réflexion sur le paiement de la fourniture d'informations, qu'elle utilise les canaux traditionnels (courrier, fax) ou qu'elle soit véhiculée par voie électronique à travers les réseaux risque, à terme, de s'avérer un handicap pour le développement des prestations informationnelles par voie électronique, et pour le télépaiement, par voie de conséquence. Le paiement de l'information, s'il est envisagé, implique dès lors la fourniture d'une information de qualité, régulièrement mise à jour. A ce propos, l'un des intervenants dira : *« Les autorités publiques ne sont pas suffisamment organisées pour faire ce travail de mise à jour, et les investissements qu'elles veulent y consacrer ne sont pas suffisamment importants. »*

c) Au niveau des départements ministériels

(1) Des freins culturels

Nous avons évoqué précédemment l'évolution culturelle des administrations comme un des facteurs incitants du développement de la télématique. Si ce changement est considéré par nos interlocuteurs comme un fait certain, il n'en reste pas moins que certains d'entre eux perçoivent la **culture** de l'une ou l'autre administration comme un gros frein au développement d'outils télématiques. Ils parlent même d'une « **culture de service** » qui serait elle-même fortement liée à la culture, à l'état d'esprit des chefs de service. Certains d'entre eux sont totalement réfractaires à la nouveauté, et refusent d'entendre parler d'informatisation ; la mentalité du service s'en ressent dès lors très fortement. Les premiers à convaincre sont donc les chefs de service car ils peuvent constituer un véritable verrou, particulièrement en ce qui concerne le développement des LAN⁴¹. Tant qu'ils ne sont pas tous convaincus et n'utiliseront pas tous l'informatique, il sera impossible de développer ces réseaux internes.

Outre la « culture de service », nos interlocuteurs évoqueront la mentalité de certains fonctionnaires qui font de la **rétenction d'information**. C'est pour eux, une manière d'exercer le pouvoir. Un tel état d'esprit était parfois la règle dans certains départements mais ce phénomène est en pleine évolution. Ces personnes risquent de percevoir l'introduction de la télématique comme un risque d'atteinte au contrôle qu'ils exerçaient sur l'information, comme une perte de leur pouvoir. Cette situation a parfois été évoquée en pensant aux supérieurs hiérarchiques. Mais est souvent considéré comme un faux problème : le téléfax ayant déjà permis de contourner la voie hiérarchique.

L'**obligation de réserve** à laquelle les fonctionnaires de certains départements restent soumis malgré les dispositions prises en faveur de la transparence peut, dans certains cas, être un frein à la mise à disposition des agents d'applications telles que le courrier électronique ou Internet. Les moyens de contrôler les informations ou les déclarations qui sortent du ministère par ce biais seraient dès lors inexistantes.

Un des facteurs qui risque de freiner le développement réside dans la **perception d'Internet** par les fonctionnaires. Pour nombre de gens, Internet est un **jeu** et non un instrument de travail ou de recherche. C'est également, aux yeux des fonctionnaires, un système **peu sécurisé**. Cette perception a donc des conséquences au niveau des prises de décisions en matière de développements. Dans un ministère, où les informations sont susceptibles de relever du « Secret Défense », les responsables hiérarchiques, pour donner leur accord au développement d'un réseau entre administrations, insistent sur la nécessité de disposer d'un système sécurisé, standard OTAN et non ouvert au public.

Un autre frein d'ordre culturel réside dans une **habitude de financement** des projets : généralement, lorsque qu'une dépense d'investissement a été décidée, l'investissement ne sera pas renouvelé avant quelques années, dix ans n'étant pas rares. Un des problèmes de l'informatique réside dans le renouvellement des équipements. Non seulement le budget de l'État n'est pas assez important, mais en plus il n'a pas cette tradition de renouvellement continu. Un de nos interlocuteurs dira en guise de boutade : « *On reçoit une somme pour réaliser un projet, et il faut attendre dix ans pour se voir allouer de nouveau cette somme* ». L'état d'esprit de l'administration ne s'est pas encore adapté à cette nécessité de renouvellement régulier.

⁴¹ LAN : Local Area Network.

(2) La taille et la structure organisationnelle du département

« *Plus l'effectif du département est grand et plus ses structures sont dispersées dans le pays, plus il devient difficile de faire circuler l'information* », nous ferons observer certaines des personnes rencontrées. Elles évoqueront plusieurs solutions pour pallier ces difficultés.

Idéalement, lorsqu'au sein d'un département, les administrations sont elles-mêmes divisées en services, il faudrait presque **un correspondant informatique par service**, chose qu'elles reconnaîtront impossible étant donné la taille de certains d'entre eux et le coût qu'une telle mesure impliquerait. Assurer la concertation est alors problématique, notamment sur des projets qui pourtant la nécessiteraient.

Une solution pourrait consister dans la mise en place d'un **groupe départemental de réflexion** constitué de représentants des différentes administrations constitutives du département, et à procéder administration par administration lorsqu'il s'agit d'introduire un projet télématique. Certains départements procèdent déjà ainsi et apprécient ce mode de fonctionnement.

A l'inverse, dans les départements où a été mise en place une structure informatique chargée de la maintenance, le fait de devoir systématiquement passer par cette structure est considéré comme pouvant occasionner des gênes, cette procédure s'avérant parfois assez longue.

C'est tout le problème de la conciliation entre les besoins de coordination et la volonté d'autonomie des administrations.

(3) Des freins techniques

L'un de nos interlocuteurs évoquait la situation actuelle de certains départements en matière d'équipements informatiques où des équipements, parfois incompatibles entre eux, posent d'énormes problèmes dès lors qu'une structure en réseau est envisagée. Ils sont la conséquence de choix technologiques antérieurs qui se justifiaient à une époque où la stratégie d'investissement informatique visait la diversification des fournisseurs : le but était de ne pas dépendre d'un seul constructeur. Ce qui a eu pour conséquence des équipements très diversifiés au sein d'un même service.

Ce phénomène conduit d'ailleurs à des situations paradoxales. Du fait de l'absence d'un véritable réseau, on en est encore au stade où des demandes arrivées par voie électronique, doivent être imprimées pour être transmises au destinataire final. Celui-ci transmet alors sa réponse sous forme papier à la personne qui avait réceptionné le message, qui le renverra alors sous forme électronique.

En ce qui concerne l'utilisation d'Internet et la création de sites, se pose non seulement la question de la sécurité déjà mentionnée précédemment, mais aussi celle de la fiabilité. Qu'advient-il si le système est en panne ? L'absence de réponse à cette question est un des freins que risque de rencontrer le développement de la télématique au sein des administrations.

(4) Des freins liés aux ressources humaines

☐ Une absence de moyens pour les fonctionnaires d'information et les correspondants informatiques

Au niveau de l'Administration fédérale, de nouvelles fonctions ont été créées, celles de « fonctionnaire d'information » et celle, déjà plus ancienne, de « correspondant informatique ». Or si nouvelle fonction il y a, cela ne signifie pas création de poste. Du fait de responsabilités préalables auxquelles elles se surajoutent la plupart du temps, il est difficile d'affecter à ces nouvelles tâches, le temps qui serait réellement nécessaire pour les mener à bien.

De plus, ces correspondants informatiques ou fonctionnaires d'information ne bénéficient pas forcément de la formation la mieux adaptée pour remplir leur mission. Parmi les correspondants informatiques, on trouve aussi bien des ingénieurs civils que des rédacteurs, ou autre. Il en est de même en ce qui concerne les fonctionnaires d'information, parmi lesquels on peut trouver des spécialistes en communication comme des juristes.

☐ Les utilisateurs eux-mêmes

La connaissance encyclopédique qu'ont certains agents des matières dans lesquelles ils sont spécialisés risque d'être un frein à l'utilisation de l'outil informatique. Certains fonctionnaires connaissent leur matière par coeur ou savent exactement où trouver l'information dans leur documentation. Cela ne les incite guère à effectuer des recherches à travers les banques de données électroniques, car ils ont le sentiment d'aller beaucoup plus vite par la procédure traditionnelle, que par voie électronique. Ce qui ne sera pas sans poser de problème lors de l'introduction de l'informatique documentaire, et notamment de FEDENET, voire d'Internet. D'où une nécessaire formation des utilisateurs à la gestion de l'information et à l'intégration des nouvelles technologies.

☐ L'insuffisance de spécialistes multimédias et de traducteurs anglophones

Le développement des systèmes d'information nécessite un surcroît de personnel. Nous en avons déjà évoqué les conséquences sur le plan budgétaire. Il s'agit aussi bien de personnes susceptibles d'encoder les banques de données existantes sous forme papier ou non compatibles avec les nouveaux systèmes d'information, que de personnel de niveau A1, spécialistes en multimédias ou traducteurs vers l'anglais. Or du fait des restrictions budgétaires évoquées précédemment, les recrutements sont limités. De plus, ils posent des problèmes barémiques dans la mesure où il s'agit de personnel hautement qualifié. Enfin, ces fonctions sont sur un marché extrêmement porteur et très concurrentiel où il devient de plus en plus difficile pour l'administration de conserver ses propres effectifs, attirés par les offres du secteur privé.

(5) Un public varié rend difficile la définition du contenu informationnel d'un site

Lorsqu'il y a désir de créer un site, une des premières difficultés consiste à définir le contenu informationnel. Cette définition est d'autant plus complexe que le département ministériel s'adresse à des publics aussi variés que le citoyen, l'entreprise, l'étudiant ... ou que le public qu'il vise se situe sur le territoire belge et à l'étranger. Ce nouveau média nécessite également une approche particulière : l'information mise sur Internet répond à d'autres critères

que les critères habituels. Il s'agit d'une toute autre approche à laquelle les fonctionnaires ne sont pas formés.

2.1.2.2 - Les contraintes externes à l'Administration fédérale

a) Des préoccupations plus essentielles : l'EURO, l'AN 2000

Les projets de développement de la société de l'information se situent dans un environnement international qui pèse de tout son poids politique et économique. Nous avons pu le voir précédemment, les décisions politiques telles que le traité de Maastricht et la mise en place de l'EURO impliquent le choix de priorités pour l'Administration fédérale dont font justement partie l'instauration de mesures pour franchir ce cap. Un autre cap à franchir est le passage à l'an 2000 : il suppose la révision de tous les logiciels, de tous les fichiers électroniques et fait lui aussi partie des priorités des différents départements ministériels. Le plan gouvernemental de développement de la société de l'information vient se surajouter à ces priorités, et bien souvent il nous a été rétorqué : « *Nos deux priorités sont l'EURO et l'an 2000, le développement de la société de l'information vient après* ».

Par ailleurs un des éléments également retenu par certains de nos interlocuteurs est la prédominance de géants, sur le marché de l'informatique, telle la société Microsoft, fait craindre à certains une dépendance trop grande d'un seul fournisseur, titulaire d'un quasi-monopole. Ce qui amène des réactions prudentes et le souhait de ne pas se précipiter pour développer une Administration orientée vers la société de l'information.

b) La réforme de l'État en Belgique

Même si on a bien conscience que la régionalisation et la communautarisation ne facilitent pas toujours la gestion de certaines problématiques, il convient de souligner celles qui se posent dans le cadre du développement de la société de l'information et de la mise à disposition du public d'informations administratives. Un de nos interlocuteurs, évoquant l'utilisation de la télévision et d'un clavier comme moyen pour introduire la société de l'information au domicile du citoyen, soulevait une objection relative à la compétence des communautés. Son raisonnement était le suivant : « *La télévision relève du domaine culturel. Depuis la réforme de l'État, la culture est de la compétence des Communautés. Or le développement de la société de l'information est, quant à lui, de la compétence de l'État Fédéral* ». La volonté d'utiliser le canal de la télévision pour faire entrer la société de l'information dans les foyers pourrait se heurter à cette répartition des compétences, d'où la nécessité d'établir des accords entre Communautés et État Fédéral.

On se heurte à une problématique identique en matière de régionalisation : si un département ministériel envisage de développer un site qui soit une fenêtre sur la Belgique, il ne peut y faire figurer certaines informations, à moins d'en avoir reçu l'autorisation de la Région compétente ou d'établir un lien hypertexte vers le site Internet de cette Région, sous réserve qu'elle ait son propre site, et que l'information visée y figure.

Il y a donc là aussi nécessité d'une collaboration Communautés - Régions - État fédéral en la matière.

c) Au niveau national : le grand public

Les fonctionnaires sont très sensibles à la problématique de l'accès du public à l'information. On perçoit, à travers leur propos, un grand scepticisme quant à la réelle demande des citoyens belges en matière de fourniture d'informations sous forme électronique. Pour nombre de nos interlocuteurs, la question du service universel se pose : « *Le public qui est visé par le service universel est justement celui qui est le moins apte matériellement et intellectuellement à utiliser Internet.* », tel est le constat d'une des personnes interrogées.

L'impossibilité d'accès se traduit en termes intellectuels : tous les citoyens ne sont pas aptes intellectuellement à utiliser un ordinateur, à manier de l'information électronique. Le grand âge, les capacités intellectuelles... peuvent constituer des limites. L'impossibilité d'accès se traduit également en termes matériels : à l'heure actuelle, seule une frange de la population, relativement privilégiée, peut s'offrir un ordinateur. Si rien n'est fait pour permettre au grand public de s'équiper à moindre coût, la société de l'information n'est pas prête de se généraliser en Belgique.

Alors, faut-il développer les téléservices administratifs si seul un faible pourcentage de la population les utilise, si la demande est très faible se demandent certaines des personnes interrogées ? La question est d'autant plus cruciale que les lois de service public, et plus particulièrement la **loi de l'égalité** devant le service public implique, dans ses grandes lignes, la non exclusion de certains citoyens du bénéfice des services développés par l'administration. Pour l'Administration fédérale, remplir ses obligations en vertu de ce principe, va impliquer qu'en matière d'information ou de procédures administratives, soit maintenu un double système : la procédure traditionnelle papier et la procédure électronique. Ceci pendant encore de nombreuses années. Le maintien en parallèle des deux systèmes, qui nécessitent des approches différentes (la forme des documents papiers et électroniques ne répond pas aux mêmes critères), risque d'entraîner une augmentation des dépenses de fonctionnement. Même si à terme, il est possible d'espérer une diminution de l'envoi de courrier postal, et donc des coûts liés à cette fourniture de documents papier, il subsistera des frais fixes, tels que les frais de conception. Or les dispositions gouvernementales n'ont pas prévu ce point.

La faible demande du public explique également les limites posées au développement d'autres supports d'information comme le CD-ROM.

2.2 - Les conséquences de l'introduction de la société de l'information au sein de l'Administration fédérale

L'introduction de la société de l'information, le développement de la télématique au sein de l'Administration fédérale ne sera pas sans conséquences. Si les implications des précédentes informatisations ont permis de mesurer quelques-unes des conséquences liées à l'introduction de l'informatique, de nouvelles incidences doivent être envisagées. A travers l'examen des freins, nous en avons déjà évoquées certaines. Il convient de les souligner ici.

2.2.1 - Des conséquences pour la gestion des ressources humaines

Une des premières retombées de l'informatisation des services se situe au niveau du **recrutement** des agents de l'État. Une des craintes évoquées concerne les changements de

qualification entraîné par l'usage des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication. L'introduction de ces technologies va relever le niveau général des qualifications demandées dans la fonction publique. D'où des problèmes de requalification, de reconversion et d'évolution professionnelle du personnel moins qualifié. Voire la possibilité de se retrouver avec une partie des effectifs incapable d'évoluer. Un de nos interlocuteurs posait la question suivante : « *Que faire du personnel statutaire incapable de se reconvertir ? Il n'est pas possible de le licencier. Si tout est informatisé à quelles tâches va-t-on pouvoir l'affecter ?* »

Le développement de la télématique aura également des incidences sur l'organisation du travail des agents de l'État. Il devrait revitaliser le fonctionnement des différents services en rendant l'accès aux informations beaucoup plus rapide. Des systèmes tels que HANDITEL, développé au Ministère de la Santé Publique, des Affaires Sociales et de l'Environnement, à destination des personnes handicapées se sont traduits par une amélioration des conditions de travail et de la productivité des agents qui ne sont plus tout le temps dérangés, et peuvent ainsi traiter les dossiers plus rapidement au bénéfice des handicapés. Outre cet avantage, les handicapés peuvent savoir à tout moment où en est leur dossier. Cependant, si on n'y veille pas, le courrier électronique présente, quant à lui, un risque de désorganisation du travail. Communiquer en ligne avec le public, c'est très bien. Mais cela nécessite une organisation, une sensibilisation sur la manière de gérer ce nouveau système de courrier. Ceux qui utilisent le courrier électronique savent combien la tentation est parfois grande de laisser tomber ce qu'on est en train de faire pour répondre à l'e-mail reçu. Un département, conscient de cette problématique a préféré dans le cadre de sa politique d'information, développer l'option site Internet, plutôt que l'option courrier électronique.

2.2.2 - La nécessité du maintien d'un double système d'information

Au niveau des citoyens, même si le plan gouvernemental a décidé de tout mettre en oeuvre pour éviter l'« infopauvreté », il y aura toujours un groupe d'utilisateurs de l'administration qui ne sera pas atteint par les nouvelles technologies. Quoiqu'on y fasse, on risque de se retrouver dans une société à deux vitesses. Cette opinion est partagée par nombre de personnes interrogées. Il serait possible de limiter cette dualité de la société en mettant à la disposition des citoyens des outils permettant un accès aisé et peu coûteux à l'information.

Une des autres conséquences du passage à la société de l'information est l'obligation devant laquelle se trouvera l'Administration fédérale de maintenir un double système en tous les cas les premières années. Outre les conséquences financières que nous avons déjà évoquées, le maintien d'une information sous forme papier et sous forme électronique va générer des choix. Dans la mesure où les ressources financières ne sont pas extensibles, il faudra opérer une sélection dans l'affectation des ressources d'information : développer l'information sur les sites ou continuer la procédure papier ? Dès lors que l'on opte pour le développement des sites, c'est toute la conception des documents papier qui devra être repensée pour qu'ils soient également utilisables sur Internet, avec cependant le risque de ne pas être tout-à-fait dans l'esprit de l'outil Internet. Opérer des choix nécessite une réflexion préalable dont devrait bénéficier la diffusion de documents papier : la politique de publication sera certainement mieux adaptée aux besoins réels du public.

2.2.3 - Un paradoxe : une campagne d'information pour « vendre » l'information

Un des paradoxes de l'ouverture de sites Internet vers le public, ou de la mise à disposition d'adresses électroniques, outils destinés à diffuser de l'information, est qu'eux-

mêmes nécessitent des campagnes d'information pour leur lancement. Or faire la promotion marketing du site implique des dépenses importantes auxquelles on ne songe pas toujours lors de l'élaboration du budget de création.

2.3 - Les réactions relatives au plan du Conseil des Ministres du 27 mai 1997

Le 27 mai 1997, le Conseil des Ministres lançait, dans le cadre de son plan général pour la société de l'information, « Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : 1997-1999⁴² ». Ce plan, est le fruit de l'évolution des technologies modernes. Le processus de changement qui découle de l'évolution de ces technologies *« suppose que l'information devienne un point central dans notre société... D'où l'obligation pour les autorités de participer à cet événement. Les nouvelles technologies leur offrent une chance de pouvoir répondre plus rapidement et mieux aux questions des citoyens et des entreprises et par conséquent de traiter les dossiers plus efficacement... Les autorités ne peuvent pas se permettre de manquer cette vague d'informatisation. Elles doivent rester un interlocuteur valable et équivalent pour les entreprises... Les autorités doivent s'inscrire dans cette évolution pour améliorer tant la collaboration entre les divers services publics que leurs communications avec les citoyens et les entreprises. En outre elles doivent créer les conditions permettant d'instaurer ces technologies modernes de façon juridiquement sûres. »*. Tels sont donc les vœux qui président au plan gouvernemental.

Lors de nos rencontres avec les représentants des différents départements ministériels fédéraux, nous leur soumettions les extraits de textes relatifs à leur ministère. Ces textes présentaient les projets à développer dans les deux prochaines années. Nous leur demandions d'y réagir ainsi que de nous exprimer leur sentiment par rapport à l'ensemble du texte.

2.3.1 - Une absence d'éléments nouveaux dans le plan

Généralement, les premières réactions suscitées par la lecture des extraits les concernant étaient l'absence de nouveauté dans les projets. De fait, nous avons pu constater que les éléments du plan n'étaient qu'une synthèse de ce qui se faisait déjà ou était déjà prévu dans la plupart des ministères et que l'on venait de nous exposer.

2.3.2 - Un manque d'informations relatives à la coordination et au financement

Si ce plan est reconnu nécessaire et répondant à une nécessité de coordination, il est considéré comme encore insuffisant. Outre cela, il lui est également reproché de ne pas avoir abordé la question du financement des projets. Nous noterons quelques réactions très significatives à cet égard : *« Ce plan répond à une nécessité de coordination des développements télématiques en Belgique même s'il reste encore insuffisant et pose la question des moyens de financement. »*. Une autre personne dira : *« Ce plan reste très schématique, c'est un projet général mais il reste beaucoup de questions sur les moyens que l'on va consacrer pour mettre cela en route. »*. Notons une troisième réaction : *« Si certains budgets sont connus, d'autres, notamment ceux relatifs au développement d'applications plus localisées, restent des*

⁴² « Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : 1997-1999 », Conseil des Ministres, référence T97067F/ le 26 mai 1997 - J-L DEHAENE, Premier Ministre - E. DI RUPO, Vice Premier Ministre et Ministre de l'Economie et des Télécommunications - A. FLAHAUT, Ministre de la Fonction Publique.

inconnues. ». Et enfin, une dernière observation : « On n'a pas intégré, fait des choix suffisamment clairs pour savoir quelles ressources budgétaires, humaines, on va consacrer à ces développements. ». Ces réactions sont suffisamment explicites.

2.3.3 - La difficulté de définir des priorités

A propos des priorités à définir pour l'Administration fédérale, un de nos interlocuteurs fera le constat suivant : *« Malgré le plan d'action coordonné, on se cherche. L'administration n'a toujours pas intégré les priorités auxquelles elle doit faire face. »*. Ceci est d'autant plus vrai que cette problématique de la Société de l'Information, vient se greffer, nous l'avons noté précédemment, sur les problématiques de l'EURO et celle de l'An 2000. Cette question se pose également en termes de choix stratégiques au niveau du département. L'une des personnes interrogées pose la question suivante : *« Est-ce qu'on doit donner priorité à l'information ou au traitement des dossiers du public ? Les deux sont nécessaires mais différents. Il faudra opérer des choix entre l'un ou l'autre. »*. Un autre, s'interrogeant sur la nécessité de maintenir un double système en parallèle (papier et électronique), aura la réflexion suivante : *« Pour ne pas se retrouver un jour dans une société duale, est-ce qu'on doit continuer avec les moyens traditionnels et donner la priorité à ceux-là ? Ou doit-on continuer avec les deux ensemble ? Est-ce qu'on doit supprimer le papier ? Et alors quelle structure devra-t-on mettre en place ? ... Le problème est que nous n'avons pas les moyens financiers de mener les deux de front. »*.

2.3.4 - La nécessité d'une réflexion pour un véritable accès du citoyen aux systèmes d'information

2.3.4.1 - Un accès facilité au citoyen

Le public-cible lève à son tour une série d'interrogations. Si nous n'avons pu noter d'observations particulières concernant les entreprises, il en va tout différemment du Citoyen. Les observations relevées visent donc le grand public. Un des premiers constats concerne la mise à disposition de toutes les catégories de la population d'un accès à l'information par le biais des réseaux électroniques. Un intervenant fit la remarque suivante : *« Si le gouvernement ne fait rien, il n'y aura pas de développement fulgurant d'Internet en Belgique »*. Un autre disait à ce propos *« Il faudra au moins vingt ans pour que l'ensemble de la population soit équipé pour accéder aux réseaux »*.

Nombreuses sont les références à des expériences développées dans d'autres pays : l'exemple français du MINITEL est celui qui est revenu le plus souvent dans les conversations, et certains pensent que l'on devrait plus étudier la façon selon laquelle ce système est devenu si populaire... A propos de l'accès à l'information une personne précisera : *« L'information sur Minitel est organisée, ce qui n'est pas le cas sur Internet »*.

D'autres évoqueront la télévision : les ordinateurs n'entreront pas dans tous les ménages à la différence de la télévision dans laquelle le particulier est prêt à investir. La possibilité d'équipements complémentaires tels qu'un simple clavier serait une des pistes à suivre pour démocratiser l'outil informatique, tout comme cette nouvelle possibilité de « télécharger » des logiciels le temps d'utilisation d'une application. Une personne mentionnera le système INFOGATE de BELGACOM, par le biais duquel il était possible d'accéder à des informations utilisant le canal de la télévision. L'expérience de TELENET VLAANDEREN⁴³ est également

⁴³ Telenet Vlaanderen : il s'agit d'un consortium mis sur pied pour mettre en place un réseau interactif large bande basé sur le réseau actuel de câble TV et sur des structures alternatives. in PIERSON J.,

mentionnée, tout comme le système de Télétex. L'une des personnes rencontrées souligne d'ailleurs le fait que la population risque de se tourner vers de tels systèmes pour accéder à Internet, en raison des difficultés que pose le réseau téléphonique : en effet, à moins d'avoir deux lignes téléphoniques, se brancher sur Internet par la voie téléphonique a pour effet de n'être plus atteignable par téléphone. Un interlocuteur conclura de la manière suivante : « *Il existe déjà des systèmes d'information qui utilisent le canal de la télévision. Tous ces systèmes doivent converger. C'est là que les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer !* ». Certes mais, comme s'interrogera un autre intervenant : « *Quel département ministériel va en être chargé ? Comment sera assuré le financement d'une telle politique ?* ». Car « *on attend beaucoup des développements télématiques, mais on ne veut pas investir, se donner les moyens de les mener à bien* ».

Si l'on veut voir se développer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication auprès du grand public, il faudrait lui permettre d'y accéder à un moindre coût. Ce qui signifie des équipements moins chers, des abonnements moins chers. Et là, les cartes sont dans les mains des industriels. Un des exemples cités fait référence aux sociétés informatiques qui équiperont nombre d'écoles et bibliothèques américaines gratuitement. Une telle solution de partenariat public-privé mérite d'être envisagée. Sans aller jusque là, des coûts moins élevés devraient favoriser le développement de la société de l'information. Relevons que des lieux publics d'accès à l'information et leur équipement relèvent de la compétence des Communautés. En conséquence, ici encore, une compétence des différents niveaux de pouvoir sera nécessaire.

2.3.4.2 - La nécessité d'une analyse des besoins des usagers

Mais « *le coût n'est pas tout, il faut aussi se poser la question du besoin.* » insistera une des personnes interrogées. Elle soulèvera également les questions suivantes : « *Le développement d'Internet est-il vraiment le moyen d'atteindre le grand public ? Le citoyen va-t-il utiliser ces technologies de l'information ? Actuellement que trouve-t-on dans Internet que le simple citoyen ne sait pas trouver d'une autre façon ou plus facilement ? Les systèmes sont longs, la recherche est complexe.* ». D'aucuns diront que la décision de favoriser l'accès universel est une utopie car même si l'accès matériel est garanti, le problème de l'accès intellectuel est posé : « *Le public cible qui est visé par le service universel est justement celui qui est le moins apte matériellement et intellectuellement à utiliser Internet.* ».

Une remarque, qu'on ne peut ignorer car elle est le fondement du système, souligne la nécessité d'une perception positive de l'administration par le public pour inciter ce dernier à s'informer : « *Ce que les politiques n'ont pas encore compris, c'est qu'il faut avant tout redorer l'image de l'administration. Vous pourrez mettre tout ce que vous voulez sur Internet, si les Belges n'ont pas une bonne image de leur administration, ils n'auront pas envie de s'informer sur les questions administratives.* ».

A propos plus spécifiquement de FEDENET⁴⁴, certains insistent sur la nécessité d'une réflexion quant aux informations qui devraient être mises sur le site, et regrettent que dans l'état

« Development of multimedia in Flanders : regional policy and multimedia actors », SMIT, 1997 dans le cadre de l'étude SLIM/TSER en coopération avec la CITA.

⁴⁴ FEDENET : plan d'action visant à moderniser BISTEL, système qui, jusqu'à présent permettait la consultation de bases de données et la messagerie électronique « *Ce plan d'action qui doit contribuer à mettre sur pied un système d'information actualisé pour l'autorité fédérale, a un double but : l'élaboration d'un réseau performant destiné à l'échange d'informations politiques au sein des autorités fédérales ; ce réseau n'est pas mis sur pied en vue de permettre l'échange de données personnalisées ;*

actuel le projet ne soit qu'un amalgame des différents sites existants, sans véritable projet innovant.

2.4 - Des souhaits et des idées à creuser

2.4.1 - Des souhaits pour une mise en place optimisée de la société de l'information au sein des autorités fédérales

Outre les observations qui ont pu être faites, les personnes rencontrées ont souvent émis des souhaits quant à la mise en oeuvre du plan « Société de l'Information ». Ce sont des pistes de réflexion à ne pas négliger, d'autant qu'elles pourraient amener un regain de motivation.

- ☐ La mise en place **d'une réflexion interdépartementale sur le paiement de l'information** au niveau de l'Administration fédérale est perçue comme une nécessité première.
- ☐ La **pluriannualité des budgets de financement de projets informatiques** devrait être envisagée pour permettre une stratégie de développement sur le moyen ou long terme. La stratégie d'investissement en matière informatique doit être pensée sur le moyen terme.
- ☐ Pouvoir garder, au niveau de chaque département, la **maîtrise** de la gestion et de la mise à jour **des sites Internet** du département, même s'ils sont localisés sur le site gouvernemental géré par le S.F.I.
- ☐ Ouvrir la possibilité pour le citoyen de se procurer des **formulaires en ligne** (dans un premier temps). Dans le futur, la possibilité de remplir des formulaires en ligne devra être développée, ainsi que la possibilité de paiement. Mais de tels développements nécessitent des investissements importants.
- ☐ Dans la continuation de la « Charte de l'utilisateur des services publics », il devrait être élaboré un **code de déontologie relatif aux délais de réponse au courrier**, notamment au courrier électronique. Un tel code s'appliquerait également aux courriers passant par la Boîte postale 3000⁴⁵. Il permettrait d'avoir une uniformisation entre les différents services en matière de délais de réponse aux demandes des utilisateurs.

permettre aux autorités fédérales de diffuser systématiquement des données sur les autoroutes publiques de l'information ». Note au Conseil des Ministres du 28 juillet 1995.

Une autre définition : « ...réseau fédéral, nommé ici Fedenet, qui est un intranet pour diffuser gratuitement, au sein des autorités fédérales (pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif) de manière conviviale et standardisée, l'information documentaire, anonyme ou statistique d'intérêt général pour le gouvernement fédéral et via le serveur WWW distinct du S.F.I., une information d'intérêt général vers le grand public et les entreprises. ». Art.3 du Projet d'arrêté royal portant création d'une Commission FEDENET, Annexe 8 de « Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : 1997-1999 », Conseil des Ministres du 26 mai 1997.

⁴⁵ Boîte postale 3000 : section du Service Fédéral d'Information. « Vu du côté officiel, c'est un système pro-actif d'information des autorités pour des messages d'intérêt public, qui renvoient - par des spots radio et TV et des annonces dans les quotidiens et les hebdomadaires - aux dépliants distribués dans les bureaux de poste.... Pour le citoyen, Boîte postale 3000 représente une adresse où elle/il peut poser toutes les questions. Derrière le système Boîte postale 3000, se trouve un système intégré de

- ❑ La possibilité de **procédures de gré à gré** entre administration et secteur privé devrait être instaurée pour les contrats liés à la mise en place de la société de l'information.

2.4.2 - Des idées à creuser

Lorsque nous avons présenté aux personnes interrogées la typologie des téléservices publics et les copies d'écran d'un site Internet public, certaines ont évoqué l'idée de voir développer telle ou telle application, notamment en matière de sites Internet.

Au Ministère des Affaires Economiques, l'idée d'un site Internet où le consommateur pourrait trouver les coordonnées des sites dits « à risques » a été mentionnée à l'instar de ce qui se fait aux États-Unis où il existerait un site consacré aux sites posant problème en matière d'investissement.

Le Bureau Fédéral d'Achat (Ministère de la Fonction Publique) va être amené à jouer un rôle particulier en ce qui concerne les marchés publics. Peut-être pourrait-il s'inspirer des sites étrangers sur les marchés publics, et développer un site sur lequel seraient publiés les marchés publics de l'administration belge, auxquels il serait même possible de répondre par voie électronique. Cela permettrait de revaloriser son rôle, pour l'instant très contesté.

Cette idée est également évoquée pour l'Office Belge du Commerce Extérieur (O.B.C.E.) qui pourrait constituer une banque de données avec les offres publiques du monde entier. Le développement d'une telle banque de données serait certes très coûteux, mais bien utile pour les entreprises belges. Pour amortir les coûts de gestion d'un tel outil, il est possible de songer à en faire payer l'accès.

Un site visant les jeunes et reprenant les opportunités en matière de jobs d'étudiants au sein de l'Administration fédérale

Au niveau d'un site du Ministère de l'Emploi et du Travail, on pourrait envisager la possibilité de téléchargement des demandes d'agrément, tout comme celle des déclarations en ligne : les déclarations que les employeurs doivent faire aux services d'inspection, comme les déclarations d'accident de travail, les demandes d'autorisation de travail des enfants pourraient utiliser ce vecteur. Le courrier est de plus en plus remplacé par le fax, en attendant la voie électronique. La demande des entreprises à ce propos se fait déjà sentir.

Au Ministère des Affaires Étrangères, des applications de services *on-line* pourraient être étudiées au niveau de la Chancellerie, pour tout ce qui concerne les Belges vivant à l'étranger.

Le développement d'un site commun destiné aux travailleurs indépendants pourrait être une piste pour le Ministère des Classes Moyennes et de l'Agriculture, le Ministère des Affaires Économiques, le Ministère des Finances et la Sécurité Sociale. Même si les indépendants reçoivent déjà beaucoup d'informations auprès de leurs organismes assureurs, un tel site pourrait être intéressant.

Dans un autre domaine, mais qui pourrait être bien utile dans le cadre des développements télématiques, un de nos interlocuteurs suggérerait la mise au point d'un système équivalent à celui du numéro de Registre National, pour les personnes morales et pour le cadastre (parcelles et voies publiques).

communication qui transmet les questions qui lui arrivent au service compétent, qui y répond. » - S.F.I., Rapport annuel 1996.

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.pouillet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

Section 5 - Analyse

Cette analyse a pour point de départ les réflexions soulevées par les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête réalisée auprès de représentants de l'Administration fédérale. Elle s'appuie sur les décisions prises lors du Conseil des Ministres du 30 mai 1997 et sur la confrontation avec des expériences étrangères.

Les supports nécessaires au développement de la Société de l'Information seront envisagés sous l'angle des mesures à mettre en vigueur sur le plan organisationnel et juridique. Elle fera également le point sur les structures organiques susceptibles d'encadrer le développement de la Société de l'information au sein de l'Administration fédérale.

Nous nous attacherons à décrire les structures qui pourraient aider à la mise en place de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale étant bien conscients que la description que nous en faisons correspond à un idéal que les réalités de l'Administration fédérale ne permettront peut-être pas d'atteindre. Toutefois, ses efforts doivent aller en ce sens.

Tout comme la création d'une Commission nationale irait dans le sens de la mise en place de la société de l'Information en Belgique. Idéalement, celle-ci serait rattachée au Sénat et serait composée de représentants des différents niveaux de pouvoir en Belgique, fédéral, régional et communautaire. Sa mission, prospective, consisterait à discuter et fixer les orientations majeures d'une politique, notamment en précisant le rôle de l'État et des administrations publiques en la matière. Examinons plus précisément les structures qui pourraient être mises en place au sein de l'Administration fédérale.

1 - Des structures organiques pour encadrer la mise en place de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale

L'analyse montre le besoin de structures de concertation à différents niveaux pour coordonner la politique télématique de l'Administration fédérale. Actuellement, différentes structures existent ou sont prévues dans le plan d'action gouvernemental. Ce sont la Commission FEDENET, le Service Fédéral d'Information (S.F.I.), le Collège des Fonctionnaires d'Information et INTERDEP, organes de concertation et/ou organes de consultation.

Cette structure riche d'organes, gagnerait à être mieux organisée et plus visible par les administrations. Son examen fait apparaître des lacunes qu'il conviendrait de combler pour une meilleure efficacité dans la mise en place de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale.

1.1 - Les structures de concertation

En termes de concertation, il semble qu'une structure à deux niveaux devrait être adoptée. Nous proposerions la suivante :

**Commission chargée de la mise en place de la société de
l'information dans l'Administration fédérale**

Des organes de concertation

**La commission FEDENET ou
Service fédéral pour le soutien
technique des développements
télématiques**

Le S.F.I.

**Commission chargée de la
politique envers les usagers
(grand public et entreprises)**

1.1.1 - La commission chargée de la mise en place de la société de l'information dans l'Administration fédérale

Cette commission n'existe pas à l'heure actuelle et pourtant son besoin a été souligné par différentes interviews. Son rôle devrait consister à statuer sur les grands principes de la politique télématique de l'Administration.

Parmi les principes nécessitant une position relativement claire de l'Administration, relevons :

- la définition d'un plan à moyen terme et l'établissement d'une ligne budgétaire conséquente,
- l'établissement de règles relatives à un service universel d'information,
- la définition d'un cadre relatif à la commercialisation et la tarification de l'information,
- l'élaboration des règles relatives au partenariat privé-public,
- le respect des principes constitutionnels relatifs à la protection de la vie privée et à la transparence administrative,
- les règles relatives au respect de la concurrence et de la sécurité,
- les accords entre Régions, Communautés et État fédéral.

Idéalement, ce premier niveau de structure devrait être composé de représentants des Secrétaires Généraux, de la Commission FEDENET, et du S.F.I. Des juristes devraient également y être intégrés.

1.1.2 - Des organes de concertation spécialisés

La mise en oeuvre de la Société de l'Information nécessite une concertation des politiques dans trois domaines importants :

- le domaine de la communication ou des réseaux,
- le domaine de l'information,
- le domaine des usagers.

Des organes existent déjà au sein de l'Administration ou sont prévus dans le cadre du plan, à savoir la Commission FEDENET et le S.F.I.. Toutefois, comme l'ont montré les interviews, la visibilité et la définition des missions de chacun de ces organes devraient faire l'objet d'éclaircissements.

1.1.2.1 - La Commission FEDENET

Nos interlocuteurs ont souvent insisté sur la nécessité d'un organisme centralisateur, chargé de la coordination de la politique « Société de l'Information ». Ils l'ont toutefois fait sans définir plus avant le rôle qu'ils lui confèreraient.

La création d'une telle instance est prévue : l'annexe 8 du « plan d'action coordonné pour la société de l'information » fait état d'un projet d'arrêté royal portant création d'une **Commission FEDENET**. Cette commission, chargée de l'élaboration et de la gestion du réseau fédéral, serait instituée dans le cadre des Services du Premier Ministre, le budget de fonctionnement étant à charge de la Chancellerie⁴⁶.

Outre un Président, on y retrouve :

- des responsables de sous-réseaux,
- un représentant des Services du Premier Ministre,
- un représentant du Conseil d'État (pour la protection de la qualité des textes juridiques),
- un responsable de la qualité des données statistiques,
- un représentant de la Fonction publique et de la Politique scientifique,

Les missions de cette commission sont définies dans le projet d'article 3 de la manière suivante :

- la **gestion du réseau** fédéral, Fedénet,
- la détermination des **standards techniques** nécessaires (notamment pour l'échange de données personnelles entre les services publics fédéraux et entre les services publics fédéraux et les entreprises, et pour une interface utilisateurs uniforme-*on line* et CD-ROM),
- la détermination des **standards de qualité** auxquels l'information des **banques de données** proposées sur FEDENET doit satisfaire,
- l'**accessibilité de l'information** dont disposent les autorités fédérales **au grand public et aux entreprises**, par des points de contacts simples avec un emploi maximal des réseaux **via le S.F.I.**

⁴⁶ Article 6 du projet d'arrêté royal portant création d'une Commission Fedenet

a) A propos de sa composition

La composition de cette Commission soulève des interrogations. Qu'entend-on par « responsables de sous-réseaux » ? Quelles seront leurs compétences ? Que faut-il entendre par « un représentant de la Fonction Publique et de la Politique Scientifique » ? Y aura-t-il un représentant pour chacune des institutions mentionnées ou n'y aura-t-il qu'un représentant pour les deux ? Sur quels critères seront-ils désignés ? Il est également fait mention d'un représentant du Conseil d'État « *pour la protection de la qualité des textes juridiques* » or, l'examen des missions de la commission ne fait aucune référence à une dimension juridique. Par ailleurs, il n'est pas fait mention de la participation de responsables de l'information, que ce soit par le biais du S.F.I. ou des fonctionnaires d'information. Or, il s'agit de faire circuler sur ce réseau « de l'information », destinée soit aux administrations, soit au public. N'y a-t-il pas lieu dès lors d'instaurer une réflexion sur l'information amenée à circuler sur ce réseau ? Les fonctionnaires d'information n'ont-ils pas leur mot à dire ?

b) A propos de ses missions

(1) Les missions prévues par le plan

Quant aux missions de la Commission, elles sont à la fois vastes et générales. Vastes car elles couvrent des domaines aussi bien organisationnels que techniques. Générales parce qu'elles ne précisent pas suffisamment le rôle de la Commission. Le passage en revue des missions qui lui sont confiées met en exergue leur caractère très technique.

Notre suggestion serait la suivante : une limitation de son rôle aux aspects techniques liés à la mise en place de la Société de l'Information, ceux liés à la mise en place de l'intranet FEDENET, ceux liés à la diffusion de l'information vers les usagers de l'Administration *via* le S.F.I.. En matière de définition de standards de qualité pour les bases de données, la Commission FEDENET aurait un rôle technique consistant à définir les standards quant à leur forme, la définition du fonds étant confiée au S.F.I..

(2) Pour un élargissement de ses missions

Différentes interviews ont montré la nécessité de mise en oeuvre d'une structure d'appui technique supra-départementale qui pourrait apporter une aide technique aux départements pour la mise en place des systèmes d'information. Comme le S.F.I. qui assure à la fois un rôle de concertation et un rôle d'appui aux départements en matière d'information, la Commission FEDENET, rebaptisée du fait de ses nouvelles fonctions « Service fédéral pour le soutien technique des développements télématiques », pourrait apporter un appui technique aux départements pour la mise en place de systèmes d'information.

Les nouvelles missions de cette instance couvriraient les mêmes missions que celles du Government Information Service (GIS) au Royaume-Uni. Celui-ci a pour but, rappelons-le, d'améliorer la fourniture de services publics par la meilleure utilisation possible des technologies de l'information. Le GIS est une institution dont la mission consiste à aider les administrations dans la résolution des problèmes techniques qu'elles rencontrent lors de la mise en place de systèmes d'information. Cet organisme a également développé un serveur⁴⁷ où les

⁴⁷ (URL - <http://www.open.gov.uk>)

administrations peuvent trouver une mine de renseignements techniques pour le développement de leurs propres systèmes informationnels.

De telles missions pourraient être confiées à l'instance chargée de la mise en place du réseau FEDENET. Elle pourrait « supporter » les départements, plus particulièrement les Centres de Traitement Informatique dans la mise en place et le développement de systèmes d'informations. Elle coordonnerait l'activité des « brigades volantes » mentionnées dans le plan.

1.1.2.2 - Un Service Fédéral d'Information

Le Service Fédéral d'Information (S.F.I.) a fait l'objet d'une série de commentaires relatifs, aussi bien à son rôle en matière d'information électronique et de gestion du site Internet du gouvernement fédéral belge, qu'à la facturation de ses prestations, ou encore à la « mainmise » exercée sur le S.F.I. sur l'information fédérale. Ayant rencontré des représentants du S.F.I., nous avons pu constater un écart entre la façon dont ces personnes définissent le rôle de cette instance et la perception qu'en ont les représentants des autres ministères. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la création de sites Internet fédéraux et l'« obligation » d'utiliser l'URL « fgov ». De manière générale, on perçoit auprès de nos interlocuteurs une certaine difficulté à définir avec précision le rôle du S.F.I..

Depuis 1962, il existe au sein des autorités fédérales un service officiel d'information. En 1992, à la suite des élections de novembre 1991, INBEL (Institut Belge d'Information et de Documentation) adressait un mémorandum⁴⁸ au formateur du gouvernement pour lui demander que « *la prochaine déclaration gouvernementale prenne une position claire quant à la politique d'information et plus particulièrement, quant au développement du Service Fédéral d'Information qu'est INBEL.* ». Ce mémorandum est sans doute la première référence au rôle du S.F.I. dans la « *coordination et la diffusion de toute initiative d'information de l'État, de ses départements et services et du gouvernement central.* ». Il y est également fait mention de l'instauration du poste de **fonctionnaire d'information**⁴⁹. Ce n'est qu'en 1993 qu'a été modifiée la dénomination d'INBEL pour devenir depuis le « Service Fédéral d'Information »⁵⁰.

A l'interview des représentants de l'Administration fédérale, on se rend compte qu'il existe une demande pour une clarification du statut du S.F.I.. Sa légitimité en matière de coordination de l'information fédérale est quasi-reconnue par tous. Mais elle demeure contestée en matière d'information électronique.

Le rôle du S.F.I. en la matière a été défini dans une note au Conseil des Ministres du 28 juillet 1995, de la manière suivante : « *Les services publics qui souhaitent placer des informations sur Internet en leur nom propre sont désormais tenus de soumettre leur proposition de dénomination de domaine à ce service* »⁵¹.

⁴⁸ Mémorandum - Institut Belge d'Information et de Documentation, adressé au formateur, désigné par S.M. le Roi en vue de former un gouvernement, 25 février 1992, Bruxelles in S.F.I., « Rapport annuel 1996 », Annexe 3.

⁴⁹ Le premier fonctionnaire d'information a été désigné le 27 octobre 1992 par le Ministre de l'Intérieur.

⁵⁰ Arrêté Royal du 30 mai 1994, Moniteur Belge du 29 juin 1994.

⁵¹ §4.5 p 10 de la Note au Conseil des Ministres du 28 juillet 1995.

Dans le plan présenté au Conseil des Ministres du 30 mai 1997⁵², on peut lire ceci : « *Le conseil des Ministres du 28 juillet 1995 a confié l'inventaire et la coordination de tous les fournisseurs d'information Internet de l'autorité fédérale au Service Fédéral d'Information. Les services publics qui souhaitent faire apparaître des informations sur Internet sous leur nom propre, doivent, au préalable, introduire leur proposition de dénomination de domaine au Service Fédéral d'Information. ...*

A la demande du Service Fédéral d'Information, le Professeur Verbaeten⁵³ a confié la gestion du sous-domaine « fgov.be » au Service Fédéral d'Information, le 19 janvier 1996. Le sous-domaine « fgov.be » regroupera tous les sites Internet de l'autorité fédérale. Il s'agit de tous les ministères fédéraux et de tous les organismes publics.

La création du sous-domaine « fgov.be » doit être considérée comme une initiative visant à « coordonner » et à « inventorier » les activités Internet des différents services publics. L'inventaire n'est pas un objectif en soi mais doit être considéré comme un service aux utilisateurs d'Internet. »

La note au Conseil de Ministres confie effectivement au S.F.I. les missions d'inventaire et de coordination relatives à la fourniture d'informations fédérales. Et c'est sans doute dans le cadre de ses missions de coordination que le S.F.I. a décidé de la création d'un sous-domaine « fgov.be », référence que doit mentionner toute adresse Internet d'un site du gouvernement fédéral.

S'il est incontestable qu'il y a obligation pour tous les ministères fédéraux de présenter leur proposition de dénomination de site Internet au S.F.I., il n'est nulle part fait mention de l'obligation d'utiliser le sous-domaine « fgov.be ». Cette obligation a des implications techniques, à savoir qu'elle se traduit par l'obligation d'utiliser le serveur auquel ce sous-domaine est rattaché, le serveur Belnet que certains fonctionnaires trouvent insuffisant pour exploiter des bases de données de grande taille.

Dans ce texte, il n'est pas non plus fait référence à l'exercice d'un contrôle sur le contenu informationnel des sites des ministères fédéraux. Contrôle qu'ont cependant évoqué certains de nos interlocuteurs, faisant allusion à des réflexions qui leur avaient été faites quant au contenu de leur site.

a) Le renforcement du statut du S.F.I.

Après analyse des remarques formulées par les personnes rencontrées et des textes ci-dessus présentés, notre première recommandation concernerait le renforcement du statut du Service Fédéral d'Information. Celui-ci devrait devenir une institution incontournable, peu susceptible d'être soumise aux aléas du jeu politique quant à son fonctionnement. Le Gouvernement, comme demandé dans le Mémoire, devrait prendre une position claire quant à son statut, son rôle et les « obligations » que doivent remplir les autres administrations à son égard, notamment en ce qui concerne l'obligation d'utiliser le sous-domaine « fgov.be ». A ce titre, il convient de préciser si il y a effectivement obligation pour les administrations fédérales d'utiliser le sous-domaine « fgov.be ».

⁵² Annexe 3 : Boîte postale 3000, pp 50-51.

⁵³ Le Professeur P. VERBAETEN, du département des Sciences informatiques de la K.U. Leven, est chargé de la gestion des noms de domaine Internet en Belgique.

b) Le S.F.I., coordinateur des sites Internet fédéraux

Il nous semble cependant important qu'une organisation coordonne et centralise l'information relative aux sites Internet fédéraux. Le S.F.I., qui exerce déjà cette mission en matière de diffusion de l'information vers les usagers est l'organisation *ad hoc* pour cette mission. Il veillerait à la relative uniformité des sites, à ce que les contenus ne soient pas redondants, à la création de liens hypertextes vers l'ensemble des sites fédéraux, à la création de sites communs, il assisterait, comme il le fait d'ailleurs déjà à l'heure actuelle, les différents départements qui en font la demande dans la création de sites.

Toutefois plutôt que d'imposer l'utilisation du sous-domaine « fgov » qui présente, certes, l'avantage d'un regroupement de tous les sites fédéraux à la même adresse, facilitant la recherche pour l'utilisateur, mais a cependant l'inconvénient de ne pas permettre le choix du serveur sur lequel se situe le site, avec pour conséquence les difficultés que nous avons évoquées précédemment lorsque l'on veut actuellement faire tourner une base de données importante.

La recommandation que nous ferions est la suivante : dans la mesure où les initiatives de sites Internet fédéraux n'utilisant pas le « fgov » sont nombreuses, il nous semble important qu'il soit fait **obligation de signaler** au S.F.I. **toute création de site** de façon à ce que celui-ci puisse systématiquement créer des liens hypertextes vers ces serveurs. Ce n'est qu'ainsi que le S.F.I. pourra assurer de manière efficace la coordination en matière d'information, et maintenant en matière d'information électronique. Le S.F.I. ne devrait pas, quant à lui, imposer des restrictions quant à l'établissement de liens vers les autres sites des administrations fédérales même s'ils ne sont pas sous l'U.R.L. « fgov.be ». Il nous semble que cette obligation de signaler les nouveaux URL serait mieux perçue que l'obligation de mettre le site sous le « fgov ». Elle laisserait une certaine autonomie aux ministères et permettrait d'éviter certains problèmes liés à la capacité du serveur.

Pour éviter que des sites non officiels puissent figurer sur le site du gouvernement, l'**initiative** de la création de liens hypertextes vers l'un ou l'autre nouveau site devrait être du ressort de chaque département ministériel. Dans chaque département, une instance centralisatrice, le fonctionnaire d'information par exemple, communiquerait au S.F.I. la liste des sites Internet reconnus comme sites officiels du gouvernement et lui demanderait d'établir des liens hypertextes vers ces sites. Seule cette instance centralisatrice serait habilitée à reconnaître le caractère officiel d'un site Internet développé dans le cadre du département dont elle dépendrait. Les organismes parastataux, les administrations et différents services qui créeraient des sites Internet devraient en informer une instance centrale, laquelle donnerait son feu vert pour leur reconnaissance comme sites officiels.

Le S.F.I. devrait également avoir un droit de regard sur le contenu informationnel des sites dans le but d'assurer la cohérence entre tous les sites fédéraux et éviter la redondance d'informations. Son rôle devrait cependant se limiter à signaler qu'il est possible de trouver telle ou telle information sur un site déjà existant et demander à ce que le créateur du nouveau site établisse un lien vers le site ayant déjà traité l'information.

Le S.F.I. a également un rôle à jouer au niveau de la **coordination** qu'il pourrait exercer entre différents départements pour la création de **sites communs** destinés à un public donné. Par exemple, un site pour les travailleurs indépendants alimentés par les différentes administrations concernées.

Nous évoquons le rôle du S.F.I. en matière de soutien aux administrations pour la création de leur propre site. Un des outils qu'il pourrait également créer ou dont il pourrait confier la gestion est un site « réservoir d'idées »⁵⁴ tel que le prototype développé dans le cadre de cette recherche où les administrations pourraient s'inspirer d'expériences étrangères, mais pourraient aussi trouver des conseils et des outils pour construire leur propre site Internet.

Cependant, ce rôle de coordination n'ira pas sans ressources additionnelles. A titre d'exemple, la coordination et la maintenance du site Magnet (État du Massachusetts) requiert la coopération de deux mille fonctionnaires pour une population d'environ quatre millions d'habitants.

c) Le S.F.I., chargé de la définition de standards de qualité

Le plan prévoit que la Commission FEDENET soit chargé de la définition de standards de qualité pour les banques de données susceptibles de se trouver sur le réseau FEDENET. Nous proposons précédemment que son rôle se limite à la définition de standards techniques, la définition des standards relatifs au fonds, au contenu étant confiée au S.F.I.. Elle s'intégrerait aux missions qu'a déjà le S.F.I. en matière de qualité de l'information, notamment de l'information véhiculée vers le public par voie électronique.

A ce niveau, nous évoquerons le rôle du S.F.I. dans la définition d'une charte graphique, très souple, aux contraintes limitées, mais qui, en obligeant les administrations à la respecter, aurait l'avantage de créer une relative uniformité entre les sites fédéraux. Cette contrainte nous paraît plus adaptée que la contrainte consistant à placer le site sur le « fgov ».

d) Pour un effort de communication du S.F.I. vers les autres administrations fédérales

Nous ne pourrions que recommander au S.F.I. la publication et la distribution aux administrations fédérales d'une petite brochure présentant de manière succincte son rôle et la façon dont le S.F.I. peut aider les administrations dans leur politique d'information et de communication. Dans cette brochure, l'accent serait particulièrement mis sur les services que le S.F.I. peut offrir aux administrations fédérales dans le cadre de la création de sites Internet. Il pourrait également mettre l'accent sur la façon dont il envisage d'établir le lien entre FEDENET et les administrés. Un des points de cette brochure présenterait également la politique de tarification du S.F.I., qui, pour l'instant, soulève beaucoup de controverses. A cet égard, tant la politique de tarification que le mode de financement du S.F.I. nécessitent une clarification.

1.1.2.3 - Une Commission chargée de la politique envers les usagers

Les interviews nous ont permis de constater le souci qu'avaient les fonctionnaires des besoins des usagers de l'Administration, qu'il s'agisse des entreprises ou du grand public. Ce souci est particulièrement notable en ce qui concerne l'accès des citoyens.

Hormis l'évocation de stratégies pour favoriser l'accès des usagers à l'Administration fédérale *via* les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'organisation de quelques enquêtes ou recherches pour en définir les besoins, nous n'avons pas trouvé mention, dans le plan, de l'existence d'un organe chargé du suivi et surtout de la mise en place de la politique relative aux usagers. On pourrait évoquer la commission INTERDEP, mais celle-

⁵⁴ voir Annexes 2 - <http://www.info.fundp.ac.be~amincule/cita/index.html>

ci semble n'avoir qu'un rôle consultatif et limité à la Charte de l'Utilisateur des Services Publics.

La mise en place d'une organisation chargée de veiller aux intérêts des usagers est nécessaire. Elle identifierait les besoins des usagers, entreprises et citoyens. Elle statuerait sur la définition des accès que ce soit ceux des fonctionnaires, mais aussi ceux des usagers. Elle définirait également les grandes lignes de la politique de tarification. Elle veillerait au respect des grands principes constitutionnels tels que la protection de la vie privée, la transparence administrative, etc. Lorsqu'on évoque la protection de la vie privée, on n'oubliera pas d'évoquer celle du fonctionnaire (jusqu'où doit-il révéler son identité, ses coordonnées...?)

Lors d'un congrès au Canada, Mr JACOBY⁵⁵ évoquait l'idée du rôle de l'État comme « insufflateur » d'Éthique dans les administrations. Cette question est, en effet, amenée à devenir cruciale, notamment en ce qui concerne la communication des données personnelles des usagers. La Commission chargée de la politique envers les usagers pourrait agir dans ce sens et notamment pourrait mettre en place des actions de sensibilisation des agents. Ces actions viseraient à les responsabiliser, à leur faire prendre conscience des enjeux liés à la communication d'informations à caractère confidentiel.

Fonctionnaires d'information, juriste, représentant d'INTERDEP composeraient cette commission.

Les décisions de ces trois organismes de concertation s'inscriront dans le cadre de la politique définie par la Commission chargée de la mise en place de la société de l'information dans l'Administration fédérale. Elles tiendront compte des avis formulés par les organes consultatifs que sont le Collège des Fonctionnaires d'Information et la Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique et INTERDEP.

1.2 - Des organes de consultation

Il existe déjà à l'heure actuelle, une série d'organes qui émanent des différents départements ministériels et jouent un rôle consultatif. Ils sont également un lieu d'échanges entre fonctionnaires de différents départements. Ce sont ceux évoqués précédemment : le Collège des Fonctionnaires d'Information, la Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique et INTERDEP. Plusieurs de nos interlocuteurs ont cependant fait état d'une concertation insuffisante entre les départements ministériels, notamment en ce qui concerne la politique d'information et de communication. Avant de voir comment il serait possible d'y remédier, nous en ferons une présentation succincte.

1.2.1 - Présentation

1.2.1.1 - Le Collège des Fonctionnaires d'Information

Le Collège des Fonctionnaires d'Information a été mis en place dès avril 1994. Cette structure, officieuse, réunit une fois par mois la totalité des fonctionnaires d'information de tous

⁵⁵ JACOBY D., Protecteur du Citoyen, Québec lors de la Conférence « Services Publics et Inforoutes : des bénéfices à l'horizon » organisée par le CEFRIO, les 24 et 25 septembre 1997, Québec.

les départements, au nombre de trente-huit. Le rapport annuel du S.F.I.⁵⁶ présente le Collège comme étant à la fois la possibilité pour les fonctionnaires d'information de se rencontrer régulièrement et un lieu d'échange d'informations et d'expériences relatives à l'exécution de leurs missions. C'est aussi un lieu de coordination « *permettant ainsi une diffusion plus efficace de l'information au public* ». Les réunions du Collège sont également l'occasion d'une recherche de solutions « *aux problèmes pratiques qui surgissent au niveau de l'information du citoyen* » et de l'élaboration de projets d'information communs, tels la participation de l'ensemble des fonctionnaires d'information au Salon de l'Étudiant. Les services du Premier Ministre sont représentés dans ce collège par le S.F.I..

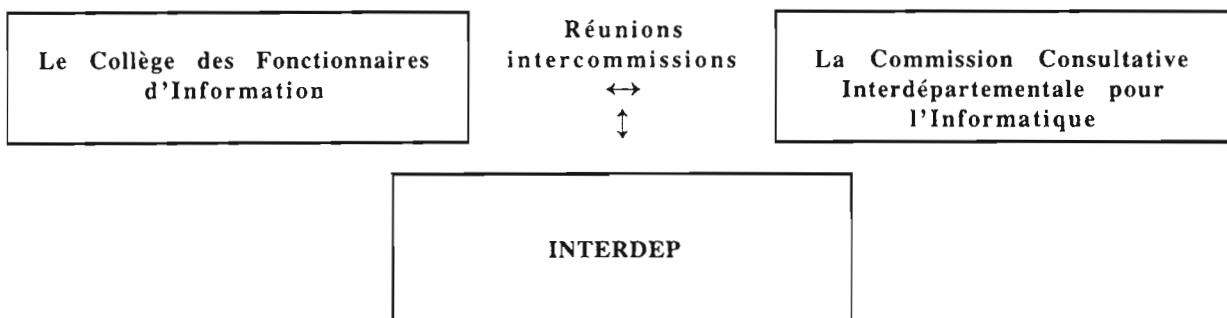
1.2.1.2 - La Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique

Il existe une Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique. Chaque département ministériel y est représenté à raison d'un responsable informatique, qui est soit un membre d'un Centre de Traitement de l'Information départemental, soit une personne responsable de la coordination de la politique d'informatisation au sein de son département.

1.1.2.3 - INTERDEP

Le suivi de l'exécution de la Charte de l'Utilisateur des services publics est, quant à lui, assuré par un groupe consultatif interdépartemental, appelé INTERDEP⁵⁷. Ce groupe de travail a été mis en place le 24 février 1995 par le Conseil des Ministres sur proposition du Collège des Secrétaires Généraux. Il est constitué de représentants des différents départements fédéraux et des institutions publiques. Outre le lancement d'initiatives, il émet des avis sur les nouvelles propositions et mesures et élabore les aspects départementaux communs de la Charte.

Des organes consultatifs



1.2.2 - Pour une concertation entre les organes de consultation

Comme nous venons de le constater, il existe des structures au niveau interdépartemental. Ces structures, dont la mise en place n'est pas récente, semblent, en tous les cas en ce qui concerne le Collège des Fonctionnaires d'Information, garder un rôle informel qu'il conviendrait d'officialiser.

⁵⁶ S.F.I., « Rapport annuel 1996 », IX.7

⁵⁷ S.F.I., « Rapport annuel 1996 », IX.6

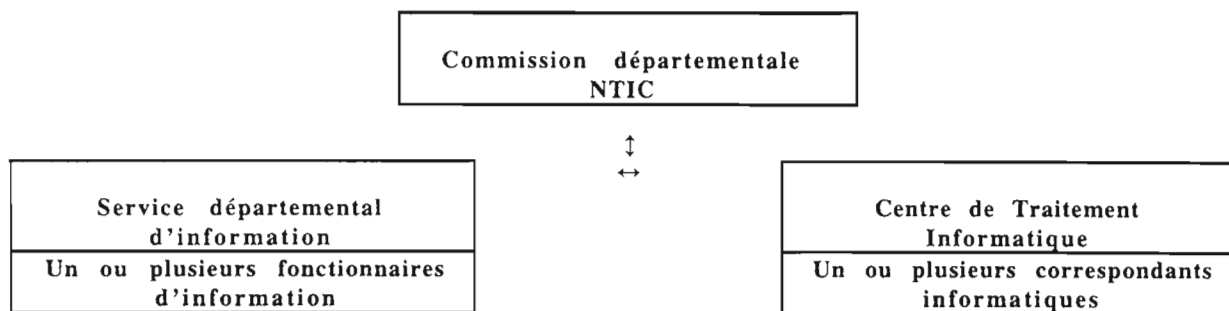
De plus, le Collège des Fonctionnaires d'Information et la Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique devraient organiser des journées de réflexion communes pour la mise en place de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale. Les membres du premier apporteraient les éléments propres à la définition d'une politique de l'information, tandis que les membres de la Commission contribueraient à la réflexion sur le plan technique. Les représentants d'INTERDEP pourraient, dans ce cadre, trouver des thèmes de réflexion pour une adaptation de la Charte .

1.2.3 - De nouveaux thèmes de réflexion pour INTERDEP

Pour INTERDEP, un nouveau thème de réflexion et d'action résiderait dans l'adaptation de la Charte de l'Utilisateur des services publics au contexte global de la Société de l'Information. Le plan du Conseil des Ministres du 26 mai 1997⁵⁸ n'intègre pas la Charte. Pas plus qu'il n'a été fait mention de sa mise en place dans la Société de l'Information lors du colloque du 20 juin 1997 sur la Charte. Celui-ci suivait d'un mois la publication du plan. La réflexion pourrait également porter sur un point évoqué dans le cadre de l'enquête, à savoir l'élaboration d'un code de déontologie relatif aux délais de réponse au courrier, et plus particulièrement au courrier électronique. Elle pourrait également porter sur l'adaptation de la Charte au contexte électronique, notamment pour ce qui a trait à la messagerie électronique et aux sites Web.

1.3 - Les structures départementales pour la mise en oeuvre de la Société de l'Information

Au niveau des départements, les interviews ont révélé la nécessité de disposer de deux types de structures devant aider les départements à, d'une part, définir leur politique et, d'autre part, mettre en oeuvre cette politique.



⁵⁸ « Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : 1997-1999 », Conseil des ministres du 26.05.1997, référence T9706F

1.3.1 - La mise en place d'un groupe départemental de réflexion sur la politique « Société de l'Information »

Nos interviews nous ont permis de constater des disparités entre les différents départements en ce qui concerne la mise en place des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication. Certains départements ont mis en place des structures de réflexion sur leur politique en la matière. Dans d'autres départements, on se rend compte qu'il n'y a aucune coordination.

Dans le plan gouvernemental, nous n'avons pas trouvé mention de la mise en place d'une telle structure. Il ne s'agit donc pas de proposer une centralisation qui déboucherait sur une perte d'autonomie des administrations, mais d'une coordination visant le développement de stratégies cohérentes entre les administrations d'un même département. Notons que cette politique doit être cohérente par rapport aux principes généraux énoncés par les différents organes de concertation.

Outre des représentants du Ministre et des Secrétaires Généraux, participeraient à ce groupe de réflexion départemental les fonctionnaires d'information et les correspondants informatiques. Les responsables des Centres de Traitement Informatique y seraient également conviés. La présence d'un juriste serait également souhaitable. Il pourrait soulever les enjeux juridiques que couvre l'une ou l'autre décision.

1.3.2 - Des fonctionnaires d'information et des correspondants informatiques exerçant leur mission à temps plein et de manière exclusive

Nos interlocuteurs étaient, en grande partie, des fonctionnaires d'information. La description qu'ils faisaient de leur fonction était très variable. Seuls quelques-uns d'entre eux exerçaient cette fonction à temps plein. Pour les autres, il s'agissait de missions venant s'ajouter à d'autres. En ce qui concerne leur profil, on retrouve la même situation : certains ont une formation en communication, d'autres sont spécialisés en gestion des ressources humaines, etc. Fonctionnaire d'information, une fonction qui couvre des aspects très diversifiés. Nous ferons également le constat d'un mode de fonctionnement relativement « solitaire » et isolé : dans certains départements où il existe plusieurs fonctionnaires d'information, c'est à peine si chacun sait ce que l'autre fait.

Les premiers fonctionnaires d'information ont été nommés fin 1992. *« Au départ, les désignations aux postes de fonctionnaires d'information n'étaient pas fondées sur une vision suffisamment claire et réfléchie. Les personnes concernées n'étaient pas sélectionnées selon un profil spécifique et leur mission n'était pas définie de façon concrète. Certaines de ces personnes se transformèrent en fonctionnaires d'accueil ... la place du fonctionnaire d'information à l'intérieur de l'organisation variait beaucoup d'un département à l'autre. »*. Telle est la description qu'en donne la revue ACCENT⁵⁹. En 1996, le Groupe de travail central Politique d'Information (GTCPI), créé par le Collège des Secrétaires Généraux pour l'aider à mener à bien son rôle en matière de politique d'information, a remis un rapport décrivant le rôle et les missions du fonctionnaire d'information. Son rôle consiste à *« coordonner, suivre et évaluer des processus de communication externes ... il n'est pas un ombudsman, il ne peut être chargé de répondre à des questions portant sur des dossiers individuels, ni faire figure de responsable du traitement interne des plaintes »*.

Le fonctionnaire d'information doit pouvoir s'appuyer sur un réseau de correspondants et sur un service d'accueil efficace, il doit réaliser ou coordonner des études de besoins et, sur cette base, améliorer certaines actions d'information ou en développer d'autres et établir des

⁵⁹ MAES M.H., *Droit expression*, in « ACCENT », n°5, Bruxelles, novembre 1996, pp 8-9

relations de collaboration... ». Ces mesures, certes relativement récentes, sont loin d'être d'application générale, comme l'indique notre constat.

1.3.2.1 - Les fonctionnaires d'information comme coordinateur de la politique de communication départementale

Au niveau de chacun des départements ministériels, il nous semble fondamental de mettre en place les structures organisationnelles et humaines pour favoriser le développement de la communication.

Une des premières recommandations que nous ferons à ce niveau concerne les **fonctionnaires d'information**. Comme J.-L. DURIEU dans son exposé « La politique d'information départementale et interdépartementale »⁶⁰, nous insisterons sur le rôle de coordinateur du fonctionnaire d'information en matière de communication, et sur le fait que cette mission soit exercée à **temps plein** et de manière **exclusive**. J.-L. DURIEU, reprenant la définition du GTCPI décrit leurs missions de la manière suivante: « *recueillir et rassembler les attentes en matière d'information des publics tant externes (utilisateurs et médias) qu'internes (autorités politiques, administratives, personnel), évaluer les actions de communication, proposer au secrétaire général les plans et stratégies de communication nécessaires à la mise en oeuvre des politiques décidées, organiser les contacts des services avec les médias, promouvoir l'identité et l'image du département, aider les services opérationnels à répondre aux demandes d'information...* ». Nous ajouterons à cela : travailler en coordination avec les informaticiens pour la mise en place des systèmes d'information.

Dans les départements où il existe plusieurs fonctionnaires d'information, nous insisterons sur la nécessité d'une structure chargée de la politique d'information du département et de la coordination de l'action des fonctionnaires d'information. Cette structure pourrait constituer le « Service départemental d'Information ».

1.3.2.2 - Des fonctionnaires d'information spécialistes de la communication

Ce fonctionnaire d'information devra idéalement et pour pouvoir réellement mener à bien sa mission être compétent en matière de communication et d'information. La communication institutionnelle nécessite un savoir-faire et ne s'improvise pas. Nous insisterons donc sur la nécessité de définir un profil de la fonction et que celle-ci soit reprise dans les statuts de l'administration publique. Les fonctionnaires d'information actuellement en poste et désireux de remplir cette mission à temps plein doivent se voir offrir l'opportunité d'acquérir les compétences qui pourraient leur manquer dans l'un ou l'autre domaine : ceci, de façon à pouvoir remplir dans les meilleures conditions les responsabilités élargies qu'ils devront assumer. A l'heure actuelle, le fait même que tous ne soient pas encore équipés du courrier électronique, voire d'un ordinateur n'est pas compatible avec cette volonté de développer la société de l'information.

⁶⁰ DURIEU J.-L., « La politique d'information départementale et interdépartementale », colloque sur « l'Administration fédérale au service du public : la charte de l'utilisateur et la politique d'information » du 20 juin 1997.

1.3.2.3 - Un correspondant informatique pour la coordination technique et un Centre de traitement Informatique

Certains départements ont un Centre de Traitement Informatique chargé de la coordination et de la mise en place des projets. Il nous semble que le principe sous-jacent, à savoir une coordination centrale, est intéressant particulièrement dans le cadre de départements de grande taille. Elle permettrait d'assurer une coordination et une rationalisation des projets informatiques. Cette structure devra être suffisamment importante pour intervenir rapidement à la demande des agents. Cependant, l'idée même d'une « centralisation » risque de rencontrer des réticences dans les départements où l'autonomie est de rigueur. C'est pourquoi des personnes-relais pourraient être mises en place au niveau des services.

Alors que le fonctionnaire d'information sera plutôt chargé du contenu de l'information, il est nécessaire d'avoir son pendant chargé de la façon dont cette information sera véhiculée. C'est pourquoi nous mettrons également l'accent sur la nécessité d'avoir au sein de chaque département au moins un **correspondant informatique**, chargé de la coordination technique en matière d'informatisation. Lui aussi ne devrait être affecté qu'à cette tâche et devrait jouir d'une certaine compétence en matière informatique. A l'heure actuelle, si des agents ont été désignés comme correspondants informatiques c'est souvent en sus de leurs fonctions habituelles et alors qu'ils ne disposent pas toujours des compétences requises pour apprécier les besoins informatiques et évaluer les développements. Le correspondant informatique pourrait être le relais entre le Centre de Traitement Informatique et les agents qu'il assisterait sur le plan technique (petit dépannage) et sur le plan de l'utilisation d'un logiciel, par exemple.

Fonctionnaire d'information et correspondant informatique doivent travailler en collaboration étroite, pour la mise en place des structures d'information et de communication adaptées aux besoins de l'administration et de ses usagers.

LA STRUCTURE EXISTANTE

LA STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION FEDERALE A L'ISSUE DE LA MISE EN PLACE DU PLAN D'ACTION COORDONNE POUR LA SOCIETE DE L'INFORMATION AU SEIN DES ADMINISTRATIONS FEDERALES

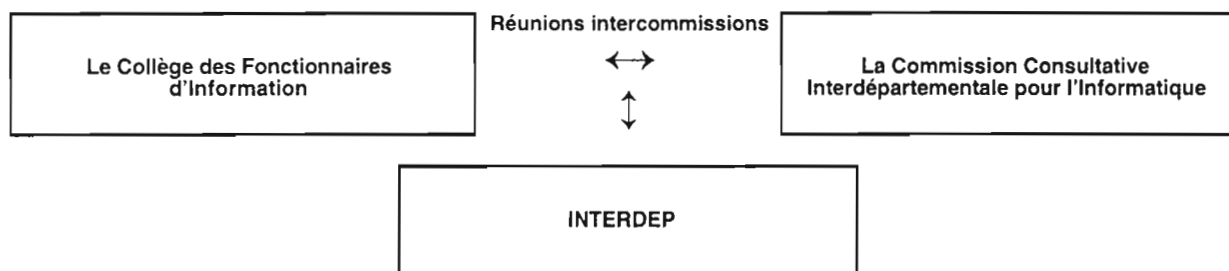
Fédéral

Des organes de concertation



Interdépartemental

Des organes consultatifs



Départemental



N.B. Cet organigramme reprend les organismes existant déjà à l'heure actuelle et la Commission FEDENET, dont la création est prévue.

Au niveau départemental, les structures informatiques sont très diversifiées. Les développements informatiques sont parfois centralisés au niveau d'un Centre de Traitement Informatique : ce n'est pas le cas partout. Dans d'autres départements, la fonction de correspondant informatique a été créée, formule qui n'est pas non plus généralisée. C'est la raison pour laquelle nous distinguons cette cellule.

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.pouillet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

LA STRUCTURE PROPOSEE

LA SOCIETE DE L'INFORMATION - PLAN GENERAL

National

Commission chargée de la mise en place de la Société de l'Information en Belgique

PLAN D'ACTION COORDONNE POUR LA SOCIETE DE L'INFORMATION AU SEIN DES ADMINISTRATIONS FEDERALES

Fédéral

Commission chargée de la mise en place de la société de l'information dans l'Administration fédérale

Des organes de concertation et de décision

La commission FEDENET ou Service fédéral pour le soutien technique des développements télématiques

Le S.F.I.

Commission de la politique envers les usagers (grand public et entreprises)

Interdépartemental

Des organes consultatifs

Le Collège des Fonctionnaires d'Information

Réunions intercommissions



La Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique

INTERDEP

Départemental

Commission départementale NTIC

Service départemental d'information

Un ou plusieurs fonctionnaires d'information



Centre de Traitement Informatique

Un ou plusieurs correspondants informatiques

☐ Structure déjà existante ou prévue par le plan. Dans certains cas, la composition ou les missions ont été redéfinies.

☐ Structure à créer

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

PROPOSITION DE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

LA SOCIETE DE L'INFORMATION - PLAN GENERAL

National

Commission chargée de la mise en place de la Société de l'Information en Belgique
<p><i>Composition</i> Représentants des différentes instances : Etat fédéral, Régions et Communautés. Rattachée au Sénat. <i>Rôle</i> : décisionnel</p> <p><i>Missions</i> - organe de concertation pour la mise en place de la Société de l'information en Belgique. - vise à valoriser la complémentarité des compétences entre les différentes instances, notamment en matière d'éducation, de radiodiffusion et d'aide sociale - assure le suivi des initiatives nationales</p>

PLAN D'ACTION COORDONNE POUR LA SOCIETE DE L'INFORMATION AU SEIN DES ADMINISTRATIONS FEDERALES

Fédéral

Commission chargée de la mise en place de la société de l'information dans l'Administration fédérale
<p><i>Composition</i> - un représentant des services du Premier Ministre - les représentants des Secrétaires généraux - un représentant pour chacun des organismes de concertation (S.F.I., Commission FEDENET, Commission d'étude des besoins des usagers) - un représentant de la Fonction Publique - un représentant de la Politique Scientifique - un juriste</p> <p><i>Rôle</i> : décisionnel</p> <p><i>Missions</i> - statue sur les grands principes de la politique télématique de l'Administration - statue sur la définition de standards et d'un cadre normatif (juridique, technique, qualitatif, organisationnel)</p>

☐ Structure déjà existante ou prévue par le plan. Dans certains cas, la composition ou les missions ont été redéfinies.

☐ Structure à créer

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be

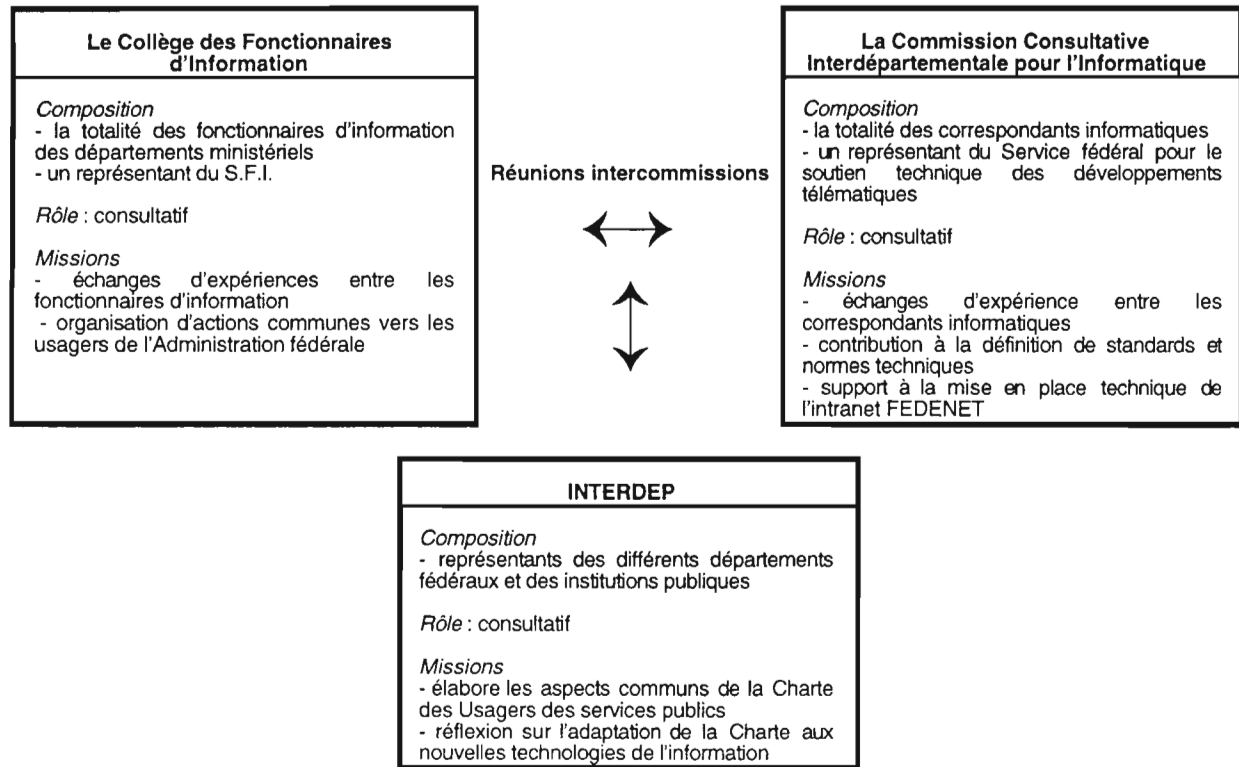
CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

Des organes de concertation et de décision

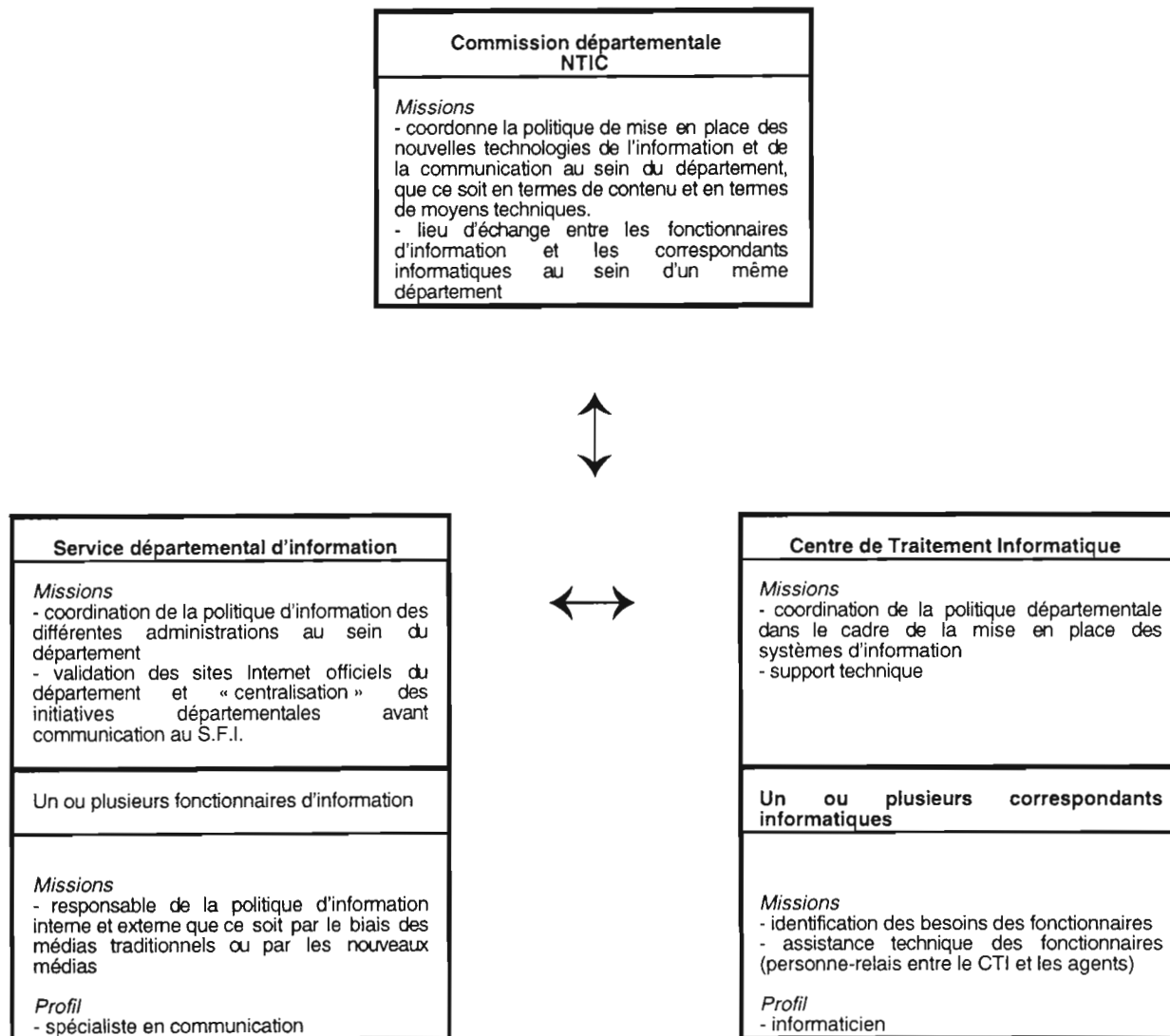
La commission FEDENET ou Service fédéral pour le soutien technique des développements télématiques	Le S.F.I.	Commission de la politique envers les usagers (grand public et entreprises)
<p>Composition</p> <ul style="list-style-type: none"> - les responsables informatiques des départements - un représentant des Services du Premier Ministre <p>Rôle 1 : Comme organisme de concertation</p> <p>Missions</p> <ul style="list-style-type: none"> - gestion de l'intranet fédéral, FEDENET - diffusion des informations via le S.F.I. vers le grand public et les entreprises - organe de réflexion - organe chargé de la définition de standards techniques <hr/> <p>Rôle 2 : support technique aux développements informatiques dans les départements ministériels</p> <p>Missions</p> <ul style="list-style-type: none"> - assistance technique aux départements ministériels et aux administrations fédérales pour la mise en place de systèmes informationnels au sein des administrations - assistance à la Commission FEDENET pour la détermination des standards et normes techniques - définition des standards de qualité des banques de données, sur le plan technique. - création d'un site pour le support technique - gestion des « brigades volantes » 	<p>Rôle 1 : Comme organisme de coordination</p> <p>Missions</p> <ul style="list-style-type: none"> - assistance à la Commission FEDENET pour la mise en place des stratégies informationnelles - définition des standards de qualité de l'information sur le fonds (dont les banques de données proposées sur FEDENET) - mise en place d'une charte graphique <hr/> <p>Rôle 2 : support communicationnel aux départements ministériels</p> <p>Missions</p> <ul style="list-style-type: none"> - assistance aux départements ministériels pour leur politique d'information et de communication, que ce soit pour l'information utilisant les médias traditionnels (brochures, presse, radio, T.V.) ou pour les nouveaux médias (courrier électronique, Internet, CD-ROM) - gestion du site fédéral Internet (avec renvoi vers les autres sites fédéraux) - création d'un site « Réservoir d'Idées » - gestion de la Boîte Postale 3000 	<p>Composition</p> <ul style="list-style-type: none"> - un représentant d'INTERDEP - les fonctionnaires d'information des départements ministériels - un juriste <p>Rôle : concertation</p> <p>Missions</p> <ul style="list-style-type: none"> - définir la politique d'information vers les usagers de l'administration : Citoyens, entreprises, secteur non-marchand, (en particulier, le secteur de la santé). - identifier les besoins des usagers en termes de contenu informationnel et de structures. - veiller au respect des principes constitutionnels tels que la protection de la vie privée, la transparence administrative... dont celle des fonctionnaires, - définir les règles d'accès, - définir les grandes lignes de la politique de tarification - mettre en place une Éthique de l'

Interdépartemental

Des organes consultatifs



Départemental



2 - Les mesures organisationnelles

2.1 - Les mesures organisationnelles à mettre en oeuvre au sein des administrations

2.1.1 - Une politique de sensibilisation, d'information des fonctionnaires à l'introduction de la télématique

Les fonctionnaires rencontrés nous ont fait part des « verrous » qu'il faudrait faire sauter pour réussir la mise en place de systèmes d'information cohérents au sein de chacune des administrations. Ces difficultés concernent aussi bien les freins culturels des agents que les résistances rencontrées auprès de certains chefs de service, quand elles ne se situent pas au niveau le plus élevé de la hiérarchie.

2.1.1.1 - Gagner l'adhésion de la hiérarchie

Le premier frein à lever est celui de la hiérarchie : c'est d'abord elle qu'il faut convaincre. Madame WILLHEMY, Secrétaire générale du Conseil Exécutif du Gouvernement du Québec, associée au Secrétariat du Sommet sur l'économie et l'emploi⁶¹ soulignait l'importance d'avoir des leaders politiques ouverts aux Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, qui soient conscients des risques et de leurs enjeux liés à leur développement. Ses propos tenaient en ces termes : « *Les technologies doivent descendre au niveau des gestionnaires et ne doivent plus être une question d'experts ...* ». Le Collège des Secrétaires Généraux nous semble être l'instance où cette problématique peut être débattue pour les niveaux supérieurs de l'Administration fédérale belge.

Au sein des départements, il est possible d'envisager des mesures contraignantes, comme, par exemple, l'obligation d'utiliser le courrier électronique pour faire transiter certaines informations, mais si cette contrainte est mal vécue par le chef de service, celui-ci, faisant preuve de mauvaise volonté risque de ralentir le développement d'applications ou d'un *Local Area Network* (LAN). Cette politique de sensibilisation devra être intégrée dans le cadre d'une politique générale de l'Administration.

2.1.1.2 - Gagner l'adhésion des employés de première ligne

Il est important d'impliquer les agents qui sont en contact avec le public, avec les usagers. Ils doivent être partie prenante du choix des outils destinés à fournir de l'information aux usagers et avec lesquels eux-mêmes seront amenés à travailler. L'adhésion des employés de première ligne passe par la concertation. C'est un des moyens de contourner la peur du changement, un des feins à la mutation des organisations.

Nous avons précédemment évoqué les structures organiques au niveau des départements ministériels, et notamment l'existence d'une Commission départementale des NTIC. Le travail de cette commission pourrait s'appuyer sur des équipes de projet constituées selon le « principe de la variété requise », c'est-à-dire composée de partenaires représentatifs de la diversité des fonctions occupées au sein de l'administration.

⁶¹ WILHEMY D., Conseil exécutif, Gouvernement du Québec lors de la Conférence « Services Publics et Inforoutes : des bénéfices à l'horizon » organisée par le CEFRIO, les 24 et 25 septembre 1997, Québec.

2.1.1.3 - Des campagnes de sensibilisation orchestrées par des spécialistes de la communication interne

Nous insisterons sur la nécessité de campagnes de sensibilisation et d'information au sein des administrations. Celles-ci devront être orchestrées au sein de chaque département par le fonctionnaire d'information. Mais tout comme les campagnes d'information vers le public, elles doivent être confiées à des professionnels de la communication interne. Ce qui n'est pas toujours de la compétence du fonctionnaire d'information. C'est pourquoi, nous suggérerions la consultation d'experts qui, dans le cadre des réunions du Collège des Fonctionnaires d'Information pourraient aider les fonctionnaires d'information à réfléchir sur la meilleure stratégie à adopter au sein de leur département.

2.1.1.4 - La formation des agents, le recyclage des informaticiens

Sensibilisation veut dire information, mais également **formation**.

Le plan d'action gouvernemental est bien conscient de cette nécessité de formation, mais n'évoque pas de mesures pratiques en la matière, hormis la nécessité d'une « réflexion critique » sur l'ensemble des tâches d'une administration de manière à identifier celles qui seront informatisées et celles qui seront confiées à des tiers, dans le cadre d'une politique d'outsourcing. Il prévoit que ces campagnes de sensibilisation se feront dans le cadre de l'I.F.A.(Institut de Formation de l'Administration).

Les agents nouvellement engagés devraient être automatiquement formés à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ceci quel que soit leur grade. Ce travail, aux dires de nos interlocuteurs est déjà pour l'essentiel assuré par l'I.F.A.. Une condition pourrait présider au recrutement des nouveaux agents : la connaissance de l'outil informatique. Cette mesure suggérée par une des personnes rencontrées est également une des mesures préconisées dans le cadre d'un rapport au Premier Ministre français où P. MARTIN-LALANDE⁶² écrit : « *Les concours administratifs doivent être réorientés afin de tenir compte des NTIC dans le fonctionnement de l'administration* ». Nous insisterons également sur la nécessité d'assurer la **formation continue** des agents en fonction pour les inciter à utiliser les outils télématiques, et pour en faire des professionnels de l'interface administration - usager - nouvelles technologies.

La formation sera repensée. Un intervenant, lors du Congrès sur les services publics et les inforoutes⁶³, faisait référence à une étude américaine menée par le « Center for Creative Leadership », laquelle concluerait à l'absence de pertinence des formations actuelles par rapport aux défis posés par la Société de l'Information et à la nécessité dès lors de « *développer des stratégies de formation nouvelles aboutissant à une organisation du travail qualifiante.* »

On identifiera également au sein de chaque administration les personnes compétentes dans l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. Elles seront désignées comme les **personnes-relais** ou **personnes-ressources** capables de dépanner pour des problèmes mineurs qu'ils soient techniques ou relatifs à l'utilisation de l'outil informatique. Mais le tout

⁶² MARTIN-LALANDE P., « L'Internet : un vrai défi pour la France », Rapport au Premier Ministre, (URL : <http://www.telecom.gouv.fr/francais/activ/techno>)

⁶³ Conférence « Services Publics et Inforoutes : des bénéfices à l'horizon » organisée par le CEFRIO, les 24 et 25 septembre 1997, Québec

n'est pas de former les agents, encore faut-il qu'ils puissent mettre en pratique ce qu'ils ont appris et qu'ils en aient les moyens, c'est-à-dire qu'ils soient équipés d'outils performants.

Si les agents doivent être formés à l'utilisation, les **informaticiens**, tout au moins certains d'entre eux, doivent également être incités à se recycler dans ces nouvelles technologies.

2.1.2 - Un besoin de nouvelles compétences : spécialistes multimédias, traducteurs anglophones, encodeurs...

Nos interlocuteurs ont mentionné les difficultés qu'ils rencontraient dans le développement de systèmes d'informations multimédias du fait de l'absence de spécialistes multimédias au sein de leur département. Ils mentionnaient également les nouvelles nécessités liées au développement de sites Internet ou de bases de données informatisées, à savoir la traduction en anglais et la codification de bases de données existant encore sous une forme papier ou sous une forme électronique non compatible avec les nouveaux systèmes. Derrière ces problématiques se profilent des besoins en ressources humaines telles que des spécialistes multimédias, des traducteurs anglophones et des encodeurs.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le plan gouvernemental évoque la possibilité d'un recours à l'*outsourcing*. On peut lire à ce propos : « *Chaque département doit lui-même décider quelles tâches seront déléguées et celles qui ne le seront pas. Cela dépend largement de l'effectif du personnel et du savoir-faire au sein de l'organisation. Si ceux-ci sont insuffisants, l'outsourcing peut constituer une solution parce que l'on peut ainsi rendre opérationnelles des applications de qualité à bref délai. Toutefois, l'outsourcing implique que le département conserve le contrôle de l'exécution et de l'évolution des projets confiés. Chaque département doit donc se demander s'il lui est possible pratiquement de conserver ce contrôle.* »

Ces propos marquent bien les options qui sont laissées aux départements pour faire face à leurs besoins de nouvelles compétences : ou ils trouvent ces ressources au sein de leur département ou ils font appel à des prestataires de services extérieurs. Si le recours à des sociétés de service est reconnu, comme pouvant « *rendre opérationnelles des applications de qualité à bref délai* », il n'est guère fait mention que de tels services sont susceptibles d'être onéreux, pas plus qu'il n'est fait mention de la mise en place de budgets pour couvrir ces frais.

En outre que se passe-t-il lorsque le département se rend compte qu'il lui ne lui est pas « *possible pratiquement de conserver le contrôle* » sur l'exécution et l'évolution des projets confiés à un prestataire de services, et qu'il n'a pas en son sein les ressources humaines disponibles ? Doit-il abandonner son projet ou pourra-t-il envisager le recrutement des effectifs manquants ? Nous n'avons pas trouvé mention d'une politique de recrutement en matière de spécialistes multimédias. Or s'il n'est pas forcément nécessaire de recruter une foule d'informaticiens experts en la matière, il nous paraît cependant nécessaire que les services informatiques soient appuyés d'au moins un spécialiste multimédia. On peut avoir recours au recrutement externe ou prévoir dans le contrat avec une société de service, la formation de certains agents du département. Le Ministère des Affaires Économiques a ainsi confié la création du squelette d'un site Internet à une agence extérieure et a demandé à ce que certains fonctionnaires soient formés pour prendre le relais et développer le site au sein du département.

Les restrictions budgétaires déjà mentionnées se traduisent par une limitation des recrutements. Cependant lorsque des possibilités sont ouvertes, on ne peut que recommander la prise en considération de ces nouveaux besoins. Il nous semble cependant, que la volonté de

développer la Société de l'Information ne peut s'opérer qu'avec une réelle volonté de s'en donner les moyens, parmi ceux-ci : des ressources humaines compétentes.

Une des solutions préconisées dans le plan est le recours à des « *brigades volantes* » constituées de la « *main-d'oeuvre la plus compétente* », avec pour corollaire la souplesse de la politique du personnel. Cette solution nous paraît intéressante. Elle implique cependant une concertation inter-départementale et présente l'inconvénient de la surcharge de travail à laquelle cette brigade risque d'être confrontée. A l'heure actuelle, nous l'avons vu, la totalité des départements ont des projets en matière de développement de systèmes d'information. Une telle brigade risque d'être confrontée à des demandes simultanées entre lesquelles il sera difficile de définir des priorités.

2.1.3 - Une politique d'équipement interne

Lors de nos visites, certains fonctionnaires d'information nous ont signalé qu'ils n'avaient pas le courrier électronique, voire ne disposaient pas d'un ordinateur.

Nous avons vu qu'il ne suffisait pas de former les agents, encore fallait-il leur donner les moyens d'utiliser les nouvelles connaissances acquises. Et donc les équiper d'outils performants et en quantité suffisante. Idéalement, chacun des fonctionnaires amenés à répondre au public devrait pouvoir avoir son propre ordinateur et être relié au courrier électronique. Cette modernisation des équipements pourrait se heurter à la mauvaise volonté de certains chefs de service. C'est un des freins que nous évoquions précédemment. Difficulté qui risque également d'être soulevée lors de la mise en place de réseaux internes - LAN (*Local Area Network*) voire de WAN (*Wide Area Network*), indispensables pour les départements ministériels aux structures très éclatées.

Ces équipements nécessitent des investissements conséquents, qui devront être financés.

2.1.4 - Une ligne budgétaire pour financer le développement de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale

Les personnes rencontrées ont fait à plusieurs reprises le constat que le plan pour la Société de l'Information ne faisait nulle part mention d'une enveloppe budgétaire pour financer cette politique, et encore moins de budgets attribués aux départements pour le financement de leurs projets. La plupart évoquent également les difficultés qu'ils rencontrent ou vont rencontrer pour atteindre les objectifs fixés, le plan ne prévoyant aucune enveloppe pour financer les surcoûts provoqués par l'équipement des infrastructures, les besoins supplémentaires en ressources humaines ou le recours à la sous-traitance.

La seule mention au budget que nous ayons trouvée est la suivante : « *Le Conseil des Ministres charge les départements concernés de présenter, conformément aux directives budgétaires du 28 mars 1997 pour la préparation du budget 1998, des projets concrets avec les justifications nécessaires. A l'intérieur de l'ensemble des crédits de fonctionnement, chaque département devra donner priorité aux coûts en informatique et en télématique. Les initiatives qui peuvent amener un surcoût doivent être compensées à l'intérieur du département concerné ou tout au moins à l'intérieur des crédits de fonctionnement du budget des dépenses générales.* »

Il semblerait que soit prévue une ligne budgétaire spécifique mais son montant n'est pas déterminé, de plus, elle ne serait fixée que pour une année. On lit : « *On inscrira dans le budget des services du Premier Ministre, au cours de l'établissement du budget 1998, une allocation spécifique de base « soutien à la société de l'information », et ce pour le développement spécifique et l'accès aux banques de données via Fédénet et plus particulièrement pour les projets pilotes qui améliorent la communication entre d'une part l'autorité fédérale et d'autre part le public et les entreprises, après un inventaire des coûts et bénéfices possibles.* »

Ces lignes laissent perplexe. Tout d'abord, on peut s'étonner que soit demandée la présentation de projets concrets, alors que par ailleurs le plan fixe les priorités en matière de développement et définit des projets. On s'étonnera aussi de la suggestion d'un recours à la compensation, dès lors qu'il s'agit de dépenses d'investissement qui peuvent être très lourdes financièrement (équipements, ressources humaines) et que les budgets des départements sont déjà très comprimés du fait des restrictions budgétaires liées à la mise en place de l'EURO. « *...chaque département devra donner priorité aux coûts en informatique et en télématique.* », lit-on. Et qu'en est-il donc des priorités antérieurement définies en ce qui concerne l'EURO et le passage à l'an 2000 ? Comment faudra-t-il les articuler ?

Bien que ce ne soit pas directement l'objet, on peut se demander qu'elle enveloppe est prévue pour le développement des infrastructures externes à l'Administration fédérale. Il faut que le public ait la jouissance d'infrastructures pour pouvoir communiquer avec l'administration.

Il nous paraît impossible de demander à l'administration encore plus de restrictions. Il n'y aura de Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale belge que si on s'en donne les moyens.

2.1.5 - Un assouplissement des règles budgétaires

Nos interlocuteurs ont souvent évoqué les règles budgétaires qui encadrent le financement du fonctionnement de l'administration comme de véritables freins au développement de la société de l'information. Parmi celles-ci, ils ont particulièrement évoqué le principe de l'annualité des dépenses et des recettes, demandant même à ce que soit envisagée des budgets pluriannuels pour les dépenses informatiques. Le principe de spécialité qui veut qu'à chaque élément du budget corresponde une dépense bien précise et celui de l'unité de caisse selon lequel l'ensemble des recettes de l'État soit centralisé au Ministère des Finances, sont eux-aussi remis en question. Il en va de même des règles de financement qui s'appliquent au renouvellement des équipements.

En ce qui concerne le principe de l'unité de caisse, le Premier Ministre français, E. BALLADUR, dans une circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques⁶⁴, faisait la recommandation suivante à propos de l'encaissement des recettes : « *... une administration de l'État doit normalement reverser au budget général les recettes qu'elle perçoit. Or il paraît raisonnable de rechercher un mode d'encaissement qui permette de faire face aux dépenses supplémentaires entraînées par la diffusion de données publiques et qui soit en même temps incitatif pour les organes publics. S'il vous faut dissuader vos services de développer des activités commerciales au détriment de leur vocation de service public, vous pouvez en revanche leur permettre de valoriser leurs fonds documentaires et satisfaire des besoins d'intérêt général, tout en dégagant des recettes supplémentaires. Dans le cas des*

⁶⁴ Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques, Journal Officiel de la République française, Paris, 19 février 1994, pp 2864-2868

établissements publics (qui disposent d'une autonomie financière et budgétaire), il s'agit en outre de tendre à un meilleur équilibre dans le montant global du budget entre les ressources propres et les subventions. »

Faisant référence au principe de non-affectation des recettes, il note qu'en vertu de ce principe, « *un organisme administratif de l'État non pourvu de la personnalité morale* » ne peut conserver les recettes tirées de redevances perçues pour la diffusion des données publiques. Il évoque cependant ensuite une série de dérogations au principe de non-affectation de recettes, et après analyse, propose celle qui lui paraît la mieux adaptée, en l'occurrence le fonds de concours par assimilation. Les demandes de dérogation devront être groupées « *afin de faire l'objet d'une expertise commune par le ministère du Budget et d'un examen d'ensemble par le Conseil d'État pour les décrets en Conseil d'État.* »

Un tel assouplissement ne pourrait-il être envisagé en Belgique ? L'assouplissement des règles budgétaires en matière d'information et de communication publiques correspondrait pourtant à une nécessité. En ce qui concerne le principe de l'annualité des budgets, notre suggestion serait la suivante : la définition d'enveloppes budgétaires couvrant plusieurs années de fonctionnement (trois à cinq ans), mais pouvant être versées annuellement. Cette dérogation permettrait aux départements ministériels d'avoir une vision à long terme en matière de politique d'investissement. Elle existe d'ailleurs déjà pour l'informatisation des tribunaux⁶⁵, mais devrait être généralisée dans le cadre du plan d'action pour la Société de l'Information. En ce qui concerne le principe de spécialité, les compensations entre les dépenses d'équipement hardware ou software devraient idéalement pouvoir être réalisées au sein du poste « Informatique ». Les dérogations au principe de l'unité de caisse existent déjà sous la forme des **fonds spéciaux**. Or leur nombre tend à se restreindre, alors qu'au contraire, pour inciter les administrations à diffuser et à « commercialiser » certaines de leurs données, il conviendrait d'en créer de nouveaux. Une réflexion sur le paiement des informations administratives devrait inclure une réflexion sur l'assouplissement des mesures budgétaires, et notamment sur la création de fonds spéciaux, ou d'autres dérogations peut-être mieux adaptées.

2.1.6 - Un assouplissement et une accélération des procédures dans le cadre de la loi sur les marchés publics

L'assouplissement et l'accélération des procédures de la loi sur les marchés publics devrait être aussi envisagé dans le sens d'une simplification des procédures de gré à gré en matière d'équipements informatiques ou en matière de recours à des sociétés de services telles que les agences de communication, les fournisseurs de logiciels clefs en main... Il est vrai que leur matière première est essentiellement de la matière grise dont le coût est difficile à évaluer. Mais la communication est un domaine dans lequel il faut réagir vite et elle peut difficilement s'accommoder des lenteurs des procédures administratives.

⁶⁵ Dans le cadre du programme d'informatisation des tribunaux, un plan pluri-annuel (5 ans) a été mis en oeuvre. Cette politique permet de dépasser l'annualité des crédits.

2.2 - La mise en place d'une politique pour la mise à disposition des services de l'Administration vers ses usagers (entreprises et citoyens)

2.2.1 - La nécessité d'accords entre l'État fédéral et les Communautés ou les Régions

Plusieurs de nos interlocuteurs nous ont fait part des difficultés auxquelles ils s'étaient eux-mêmes heurtés lorsque désireux de communiquer des informations vers l'ensemble de la population belge en utilisant le canal de la télévision ou celui du réseau électronique, ils avaient rencontré des problèmes du fait de la communautarisation ou de la régionalisation. Ils concluent à la nécessité d'une collaboration de l'État fédéral avec les Régions et les Communautés.

Le contexte institutionnel spécifique de la Belgique est effectivement à prendre en compte. Une politique de communication globale, initiée au niveau fédéral, se doit, en effet, de tenir compte des compétences des Communautés et des Régions. Ainsi, par exemple, l'utilisation de la télévision comme mode de communication par l'Administration, nécessite à tout le moins une collaboration avec les Communautés, compétentes en matière de radiodiffusion (tout en reconnaissant que les simples « communications gouvernementales » sont de compétence fédérale⁶⁶.

De manière globale, une coopération inter-institutionnelles est indéniablement nécessaire, dans la mesure où il ne peut être attendu du citoyen belge ou étranger qu'il se satisfasse dans le contexte de la Société de l'Information d'un accès aux services limité au plan fédéral, comme d'ailleurs au plan régional ou communautaire.

Conclusion à laquelle aboutit également le rapport⁶⁷ présenté par l'Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications (IBPT) lors du Conseil des Ministres du 30 mai 1997. Ce rapport, qui présente un plan général pour la Société de l'Information, émet la recommandation suivante : « *La dimension sociale nécessaire à la transition vers la société de l'information, de même que l'accès, dans les meilleures conditions, de notre pays à cette société impliquent, pour une efficacité maximale, une collaboration entre l'État fédéral et les Régions et Communautés. Il s'agit en effet de valoriser au mieux la complémentarité des compétences, particulièrement par rapport aux compétences fédérées, en matière d'éducation, de radiodiffusion et d'aide sociale.*

C'est pourquoi, en y associant les secteurs concernés, le Ministre des Télécommunications initiera une rencontre avec les Régions et Communautés afin d'aborder conjointement le passage à la société de l'information grâce à la complémentarité des actions respectives, ce en vue d'élaborer un plan d'action cohérent. »

Le « plan d'action coordonné pour la Société de l'Information au sein des autorités fédérales »⁶⁸ détermine, quant à lui, une série de points d'action. Il prévoit l'organisation par le gouvernement de contacts réguliers avec les Communautés et les Régions sur les points suivants : « *L'impact de la société de l'information sur l'emploi et les incitants financiers ... ; la formation des fonctionnaires et la formation permanente en matière de technologie informatique ; les incitants financiers aux services publics pour l'utilisation intensive de la technologie*

⁶⁶ BAZZANELLA S., GERARD P., « Enjeux et conséquences juridiques de la convergence entre les médias audiovisuels et les télécommunications », Rapport aux SSTC, 1997, Bruxelles.

⁶⁷ « La société de l'information : plan général », IBPT, 27 mai 1997, p 35. Conseil des Ministres du 30.05.1997,

⁶⁸ « Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : 1997 - 1999 » Conseil des Ministres du 30 .05.1997, référence T9706F, p33.

informatique ; l'organisation de la diffusion de l'information, par les autorités, vers le grand public et vers les entreprises. »

Des actions concertées ont d'ailleurs déjà été développées, dans le cadre de la Boîte Postale 3000. Ainsi a été mis en place, à l'initiative du Premier Ministre, un groupe de concertation appelé « Réseau fédéral - Collaboration avec les Communautés et les Régions »⁶⁹. Il réunit des représentants du secteur de l'information et de l'informatique des Communautés et des Régions et de l'autorité fédérale. Ce groupe réfléchit sur le développement de programmes de recherche de mots-clés dans le but de « *donner à l'aide d'une banque de données d'accès facile d'accès, un meilleur aperçu des services fournis par toutes les administrations des autorités compétentes (État fédéral, Communautés, Régions, Provinces, Villes et Communes)...* ». Des collaborations ont été établies avec le MANAP de la ville d'Anvers, entre le S.F.I. et le projet TITAN dans lequel sont impliquées les Communautés françaises, germanophones et la Région de Bruxelles-Capitale.

Nous pouvons donc constater qu'il y a une réelle prise de conscience de la nécessité d'établir une concertation entre les différentes autorités. Cette prise de conscience se traduit par des mesures concrètes mais qui, pour l'instant, demeurent encore à un stade expérimental. Avec les conséquences qui ont été évoquées par les fonctionnaires interrogés, à savoir qu'ils doivent fonctionner dans un système pluraliste. Ce n'est donc pas dans un futur proche que seront réglées les difficultés que rencontrent les fonctionnaires dans leurs missions quotidiennes.

Nous nous permettrons d'insister sur cette nécessité de concertation, car outre le fait qu'elle est indispensable pour la diffusion de l'information vers l'ensemble de la population belge, elle est également nécessaire pour éviter le développement, en Belgique, d'une Société de l'Information à deux vitesses, une communauté linguistique prenant le pas sur l'autre.

2.2.2 - Une politique pour la mise à disposition des citoyens des services de l'Administration vers ses usagers

Nous avons relevé un certain scepticisme chez la plupart de nos interlocuteurs à l'évocation du développement de téléservices administratifs vers l'utilisateur et particulièrement l'utilisateur - citoyen. Des questions revenaient quant aux réels besoins des citoyens, quant à l'accessibilité intellectuelle et matérielle aux nouvelles technologies permettant la délivrance de ces services, quant à la nécessité pour les citoyens d'être informés de l'existence de ces nouveaux services. Ces réflexions concluaient sur la nécessité pour l'État d'une mise en oeuvre effective des moyens pour installer la Société de l'Information au sein du public.

A la lecture du « Plan d'action coordonné pour la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale », on perçoit une nette préoccupation de l'État pour un accès du citoyen aux nouvelles technologies et une prise de conscience de cette problématique des limites intellectuelles qui ne permettront pas un réel accès à tous. On y relève l'analyse suivante : « *Le point faible de la technologie informatique moderne est son seuil d'accès élevé. Les utilisateurs doivent disposer d'un équipement, de connaissances et d'une formation déterminés afin de pouvoir sélectionner l'information souhaitée parmi le flux peu clair de données. Les utilisateurs d'Internet font donc partie d'un groupe de population bien déterminé et relativement limité, qui se caractérise par un niveau de formation plus élevé et qui appartient à des catégories de revenus*

⁶⁹ ibidem, Annexe 3 : Boîte postale 3000, pp 52-55.

plus élevés. »⁷⁰. Le plan fait référence au développement de « points de contacts aisés », dans les bureaux de postes, les bibliothèques, les écoles, les maisons communales ... Il fait également référence à la Boîte Postale 3000, et au développement d'un *call center*, avec numéro d'appel unique qui se chargera d'aiguiller le citoyen vers le service concerné par sa demande. Un projet-pilote de guichet unique auquel il sera possible de s'adresser pour toutes les questions relatives à l'EURO est développé à l'occasion de l'introduction de la monnaie européenne.

En ce qui concerne les infrastructures, le plan précise : « ... *les citoyens et les entreprises doivent pouvoir recourir autant que possible aux infrastructures et services existants, tels que Internet, les réseaux bancaires, le réseau de télécommunication public ...* ». Il ne précise pas comment les services de l'administration pourront être mis à disposition du public par le biais de ces réseaux. L'idée d'une clé unique de communication dans les relations entre les utilisateurs des services publics (entreprises, citoyens) et les administrations est cependant avancée. Elle soulève des questions délicates de protection des données dans la mesure où elle favoriserait l'interconnexion entre les départements ministériels.

En ce qui concerne les entreprises, les actions envisagées visent surtout les PME. Les entreprises débutantes pourront faire appel à un « centre PME reconnu » dont la mission est de les accompagner dans l'accomplissement des formalités liées à leur création. Ces centres PME pourront « *remplir les obligations administratives par voie électronique* », ce qui est probablement une allusion au guichet unique mis en place par le Ministère des Classes Moyennes et de l'Agriculture. Le plan postule également le développement de services tels que la télédéclaration (par exemple, pour remplir les formulaires de TVA). Un tel développement présupposerait cependant la reconnaissance par l'administration de la signature digitale.

De manière globale, la lecture du plan « Société de l'Information », certes qualifié dans son intitulé de « général », laisse planer encore de nombreuses interrogations. Nous n'avons pas trouvé mention dans ce texte d'une nécessité d'identification des besoins des utilisateurs, pas plus que des stratégies d'actions pour permettre l'accès au public, entreprises et citoyens. Plus précisément pour faciliter l'introduction des technologies de l'information dans les foyers.

2.2.2.1 - La nécessité d'une identification préalable des besoins

Une des questions soulevées par nos interlocuteurs dans le cadre de l'enquête était la suivante : « Mais les usagers ont-ils vraiment besoin de ces téléservices administratifs que nous sommes en train de développer ? Est-on sûr qu'on ne se trompe pas de cible ? ».

Dans le Chap. 2 - Section 2, Al. 2, de la Charte de l'utilisateur des services publics, il est noté : « *Par application de la loi de mutabilité⁷¹, les services publics doivent s'efforcer de procurer un service adapté aux besoins des utilisateurs, comme aux techniques et moyens disponibles.* »

⁷⁰ *Actions orientées vers le public* in « « Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : 1997 -1999 » Conseil des Ministres du 30 .05.1997, référence T9706F., p15-22.

⁷¹ « *La loi du changement ou de mutabilité : qui autorise les pouvoirs publics à modifier à tout moment les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics, ainsi que les conditions dans lesquelles les prestations sont fournies au public, afin d'adapter rapidement les services publics au progrès et à l'évolution des besoins à satisfaire.* » - Extrait du Préambule de la Charte de l'utilisateur des services publics du 4 décembre 1992.

Cet alinéa parle de « service **adapté aux besoins** des utilisateurs ». Or il nous semble qu'un des points absents du plan gouvernemental concerne cet aspect. Certes, on y parle tout le temps de l'usager qu'il soit entreprise, organisation non-marchande ou simple citoyen. Mais alors qu'il est question de développer la société de l'information en faveur du public, a-t-on demandé à cet utilisateur, et notamment au citoyen ce dont il était désireux ? Ne conviendrait-il pas d'introduire une telle évaluation parmi les priorités ?

Cette question appelle une réponse à deux niveaux : le premier a trait aux **besoins en matière d'infrastructures**. Le citoyen ressent-il le besoin de ces nouvelles technologies ? Quels sont ses besoins réels en la matière ? Quels sont les besoins des entreprises ? Particulièrement des petites entreprises ? C'est sur ce point que l'État a un rôle à jouer : c'est à lui d'identifier les réels besoins du public afin de définir la politique stratégique la mieux adaptée en matière de développement des infrastructures. Nous nous interrogeons, par exemple, sur la mise en place de kiosques multimédias dans les bibliothèques qui seront certes utiles aux lecteurs, aux étudiants, aux chercheurs, mais quelle part de la population représentent-ils ? Quelle proportion de la population se rend dans une bibliothèque ? Qu'est-ce qui va être mis en place pour aider l'indépendant-artisan, par exemple, à intégrer ces nouvelles technologies ?

Le rapport de l'IBPT fait mention d'« *une enquête directe auprès des jeunes sur l'image qu'ils ont de la société de l'information* »⁷². C'est largement insuffisant pour permettre au gouvernement d'opérer des choix. De plus, les jeunes ne sont pas les seuls concernés. Qu'en est-il de la ménagère ? Qu'attend-elle des services multimédias ? Comment tous ces usagers envisagent-ils la possibilité de communiquer avec leur administration par voie électronique ? Ce sont ces vraies questions qu'une enquête devrait couvrir.

Un des moyens d'identifier les besoins d'un public déjà utilisateur des réseaux, pourrait consister à ouvrir des boîtes aux lettres dans lesquelles les citoyens pourraient déposer leurs suggestions d'améliorations ou faire mention des difficultés rencontrées dans l'utilisation de ces nouveaux services électroniques. Ces boîtes à lettres pourraient être gérées par le fonctionnaire d'information dans le cadre des missions évoquées au §1.3.2.1 de cette même section, à savoir la réception et la collecte des attentes en matière d'information du public.

Le second niveau couvre la nécessité d'une identification des **besoins** des usagers **en matière de téléservices administratifs**. La réponse à cette question est du ressort des départements ministériels : ils sont les plus adéquats pour y répondre puisqu'ayant à connaître des besoins de leur public. L'introduction des nouvelles technologies est une opportunité pour les administrations car elle devrait leur permettre de repenser les services publics et leur combinaison avec ces nouvelles technologies. C'est l'approche privilégiée par les administrations québécoises. Ces dernières, plutôt que d'adapter les services précédents, essaient de les repenser au départ des technologies de l'information. Les agents de première ligne ne manqueront pas d'être impliqués dans cette définition de nouveaux services, dont l'adaptation à la réelle demande des usagers ne manquera pas d'être vérifiée.

⁷² « La société de l'information : plan général », IBPT, 27 mai 1997, p 35. Conseil des Ministres du 30.05.1997, p 39

2.2.2.2 - Priorité aux entreprises

Parmi les usagers, nous avons évoqué les entreprises et les citoyens. Par souci de simplification, nous englobons sous le terme « entreprises » aussi bien les organisations marchandes que les organisations non-marchandes auxquelles nous faisons référence en section 2.

Ces deux grandes catégories, citoyens et entreprises, couvrent des usagers aux besoins très différents et très spécifiques. De plus, par rapport aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, ils ont un état d'avancement et des attitudes très différentes. Derrière le développement de la télématique dans les entreprises se profile une nécessité économique. A l'heure actuelle, les entreprises sont soumises à une pression qui les oblige à développer l'utilisation du multimédia, soit pour recevoir les informations de leurs fournisseurs, soit pour elles-mêmes répondre aux demandes de leurs clients. Alors que pour le citoyen, il y a plutôt une volonté ludique. Cette césure est quelque peu caricaturale, mais elle permet de mettre en évidence la nécessité d'organiser des priorités au niveau des stratégies qui seront mises en oeuvre pour le développement de la Société de l'Information en Belgique.

La recommandation que nous ferions est la suivante : le développement, dans un premier temps, d'actions tournées vers les entreprises. En matière administrative, nous mettrions l'accent sur la nécessité de soulager les entreprises de toute la « paperasserie » qu'elles ont à remplir. Ce qui signifie une révision des documents à fournir, et surtout la possibilité d'exécuter certaines formalités en ligne, comme les déclarations de TVA, d'accidents du travail... ou la possibilité de consulter en ligne les marchés publics et même de répondre aux appels d'offre par voie électronique. Un de nos interlocuteurs avait évoqué la possibilité d'avoir accès aux appels d'offre nationaux et internationaux. Service, certes très lourd à mettre en place, tant techniquement que financièrement, qui pourrait être délivré moyennant paiement. C'est une suggestion qui nous paraît intéressante à creuser et qui aurait le mérite d'ouvrir de nouveaux marchés aux entreprises belges. Des mesures incitatives, telles que des exonérations fiscales, par exemple, devraient être également envisagées pour pousser les entreprises à investir dans le multimédia.

Le lieu de travail est souvent en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication un des premiers vecteurs de sensibilisation. Le fait de faciliter l'accès des entreprises aux nouvelles technologies va se traduire, outre par un gain pour les entreprises, par une familiarisation de leurs employés à ces nouveaux outils, qu'ils ne craindront plus par la suite d'introduire dans leur foyer. Avec cependant la limite que nous évoquerons dans les paragraphes suivants : le coût de l'équipement. Cette constatation milite donc également en faveur d'une priorité accordée aux entreprises dans les projets « Société de l'Information ».

Les actions en faveur des citoyens, qui doivent répondre à l'obligation de délivrance d'un service universel, s'avèrent certainement plus lourdes à mettre en oeuvre pour l'État, aussi bien sur le plan stratégique que financier. Alors que pour les entreprises on se situe dans le court terme, voire le moyen terme, les actions vers les citoyens se situent dans le long terme. Plus lourdes financièrement, elles nécessitent une réflexion approfondie pour éviter les erreurs et le gaspillage des deniers publics.

2.2.2.3 - L'accès des citoyens au multimédia

Parmi les interrogations suscitées par le plan du Conseil des Ministres du 30 mai, le développement des infrastructures est une question-clé. La stratégie qui y est envisagée définit

des grands axes dont la mise à disposition d'accès publics, tels que dans les bibliothèques, les maisons communales, les bureaux de poste... En cela, ils s'inscrivent dans le cadre des politiques mises en place dans les autres pays, comme les États-Unis ou la France. Le 23 juillet 1997, le journal « Le Monde » publiait une interview du Secrétaire d'État à l'industrie, faisant état de l'apparition, en France, « *d'un terminal Internet dans les bureaux de poste, y compris en zone rurale et dans les quartiers défavorisés* ».

Ces politiques, qui visent à développer des outils multimédias **publics** d'information et de communication, nous semblent négliger un facteur important à savoir la pénétration des outils multimédias au sein des ménages, dans les foyers. Certes, il est important de mettre en place des outils multimédias publics (bornes de lecture, infokiosques ...) qui permettront théoriquement un accès universel. Mais leur localisation même pose un frein : ils impliquent que l'utilisateur se rende dans un lieu public où ils ne sont pas forcément accessibles à toute heure du jour ou de la nuit.

Selon nous, il y a un prérequis absolu au développement de la Société de l'Information : **la pénétration du multimédia dans les foyers**. Si le Minitel a connu un tel essor en France, c'est d'abord et avant tout car il a été distribué dans tous les foyers, et qui plus est gratuitement (ce qui n'entre plus dans les perspectives politiques actuelles). Seule une démocratisation de l'équipement permettra d'atteindre cet objectif. A l'heure actuelle, le seul équipement (ordinateur, imprimante, logiciel) nécessite un investissement minimal de l'ordre de 60.000 FB TVAC. Si l'utilisateur souhaite pouvoir naviguer sur Internet, il devra s'équiper d'un *modem* (10.000 FB TVAC), il devra prendre un abonnement auprès d'un *provider* (soit 12.000 FB/an non compris le tarif de ses communications). Cela représente un investissement minimal d'environ 80 à 90.000 FB pour un premier équipement ou pour un renouvellement. Avec un revenu brut disponible moyen par habitant de l'ordre de 604.000 FB par an⁷³, il faut considérer l'achat de matériel multimédia comme un véritable investissement qui n'est pas à la portée de bon nombre de ménages. L'investissement nécessité par l'achat d'un téléviseur est quant à lui beaucoup plus modeste, de l'ordre de 10.000 FB., auxquels s'ajoutent le paiement de la redevance. Un tel équipement de base permet déjà d'accéder au télétexte.

Si, en Belgique, les ménages ne sont pas plus équipés de matériel multimédia, ce n'est pas forcément parce qu'ils ne le souhaitent pas mais parce qu'ils doivent satisfaire d'autres priorités. La démocratisation du coût des équipements informatiques ou le développement de mesures alternatives telles que l'accès par le canal de la télévision seraient le moyen à mettre en oeuvre pour permettre à la Société de l'Information d'opérer son virage en Belgique. Il nécessite une réflexion sur le **rôle de l'industrie**, qu'il s'agisse de l'industrie informatique, de celle des télécommunication ou des cablo-distributeurs et de la complémentarité des rôles des secteurs publics et privés. Quels rôles peuvent-ils jouer dans l'accès matériel du plus grand nombre de citoyens au multimédia ? Quels types de partenariats entreprises publiques - entreprises privées seraient envisageables ? Il y va en effet aussi de l'intérêt de l'industrie de participer à ces développements qui, à terme, lui ouvriront un marché actuellement relativement limité. Les fournisseurs d'équipement l'ont bien compris aux États-Unis, en équipant gratuitement les écoles et en développant des outils moins chers que les équipements actuels. En France, le système Minitel va être « supprimé » pour faire place à Internet. Il serait question de remplacer le Minitel actuel par un appareil téléphonique comportant un écran, un pavé numérique, un clavier et même un lecteur de cartes à puces pour permettre le règlement des achats⁷⁴. Cet

⁷³ Banque Nationale - Chiffres pour l'année 1995 - Revenu Brut Disponible : 6.122.892 millions de F.B. pour une population de 10.136.811 habitants.

⁷⁴ PETIT G., Internet : France Télécom présente le Minitel-Net comme la R4 de ses services en ligne, in « CBNEWS », n°491 du 8 au 14 septembre 1997, Paris.

appareil serait vendu entre 2.500 et 3000 FF soit entre 15.000 et 18.000 FB ou loué par France Telecom. Des fabricants tels que Matra, Alcatel⁷⁵, Nortel et iPhone se sont lancés dans la course.



Le Webphone qui devrait remplacer le Minitel en France

2.2.2.4 - L'information des usagers

Il ne suffit pas de développer des outils de communication pour qu'ils soient utilisés. Encore faut-il en faire connaître l'existence. C'est là un des paradoxes des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

a) Une information sur ces nouvelles technologies et sur les possibilités qu'elles ouvrent

Le public est maintenant au fait des outils multimédias. En tous les cas, il en a entendu parler même s'il ne perçoit pas la réalité qui se cache derrière. Les émissions de télévision, de radio, la presse, ... tous les médias traditionnels font référence à ce nouveau média. Ils ont d'ailleurs un grand rôle à jouer dans la vulgarisation, la simplification de ces nouveaux médias et dans la perception que les usagers peuvent en avoir, à savoir que jusqu'à présent ils sont considérés comme une question d'experts. Ce sur quoi, il est nécessaire de l'informer c'est de cette volonté politique de développer la société de l'information en Belgique. Depuis les communiqués de presse du mois de juin qui ont suivi l'annonce du plan gouvernemental en Conseil des Ministres, on n'entend ni ne lit plus aucune ligne sur le sujet. Une information du

BARROUX D., Le dernier combat du Minitel contre l'envahisseur Internet, in « L'EXPANSION », n°556, du 11 au 24 septembre 1997, Paris.

⁷⁵ voir ALCATEL - Internet ScreenPhone

(URL - http://www.alcatel.com/our_bus/telecom/products/bsd/term/index2.htm)

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

public à ce propos et sur les moyens qui seront mis en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés doit être organisée. Cette action de communication incombe au Gouvernement.

b) Une information sur les nouveaux téléservices administratifs

Le développement d'un téléservice administratif nécessite que l'utilisateur en ait connaissance pour qu'il puisse y avoir recours. L'administration doit donc l'en informer. Il incombe dès lors à chaque département ministériel de « faire de la communication sur ses nouveaux moyens de communication ». Pour ce faire, il adaptera sa communication en fonction de sa cible, utilisant les médias traditionnels ou utilisant le courrier électronique vers ses clients, en l'occurrence les entreprises, s'il a en sa possession leur adresse électronique.

c) Un « Guide des services *on line* de l'Administration fédérale » édité par le S.F.I.

On pourrait envisager, que le S.F.I. fasse chaque année un recensement, de l'ensemble des sites existants et des téléservices qu'on peut y trouver et édite un document qui serait le « Guide des services *on - line* de l'Administration fédérale ». Ce document présenterait les services en ligne développés pour faciliter les rapports de l'utilisateur avec l'Administration. Il reprendrait notamment toutes les transactions, comme les télédéclarations, par exemple, qu'il est possible de réaliser avec l'Administration fédérale. Ce document pourrait être repris sur le site du S.F.I. et mener par des liens hypertextes directement vers le service concerné. Il viendrait renforcer le système de la Boîte Postale 3000.

2.2.2.5 - La formation des usagers

Le plan gouvernemental fait mention de sensibilisation des élèves dans le cadre scolaire et d'une mise à disposition d'équipements dans les écoles pour initier les jeunes aux technologies multimédias. La question reste cependant celle-ci : quels seront les moyens mis à disposition des écoles pour leur permettre de s'équiper et d'utiliser ces technologies ?

a) La formation des jeunes

Les politiques qui, planifient l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les **écoles**, restent vagues pour la plupart sur deux aspects : le premier concerne **l'enseignant** lui-même. Qui enseignera l'utilisation de ces nouvelles technologies ? Un enseignant spécialisé ou l'enseignant habituel ? Dans cette hypothèse, a-t-il lui-même reçu une formation ? Quels sont les budgets supplémentaires qu'il faudra affecter pour la **rémunération** de l'enseignant spécialisé ou pour la formation des enseignants ?

L'autre aspect réside dans les **programmes** de cours ? Il faut certes équiper les écoles en **hardware**. Il ne faut pas non plus oublier les **software**. Nous insisterons sur la nécessité de logiciels adaptés, didactiques. Le multimédia doit devenir un **support à l'enseignement** et non pas un enseignement de plus⁷⁶.

⁷⁶ « Learning in the Information Society : Action plan for European Education Initiative », Communication E.C. - Parlement Européen - Conseil, Comité social et économique, Comité des Régions, 18 septembre 1996.

b) La formation des plus de vingt cinq ans

Si des actions sont entreprises vers les jeunes, écoliers, les lycéens ou les étudiants, il nous semble qu'une frange de la population est oubliée : les plus de vingt-cinq ans. Il n'est certes pas possible d'envisager une formation massive de l'ensemble de la population. Nous avons cependant évoqué précédemment le rôle de l'entreprise dans la sensibilisation des moins jeunes. Rôle incontestable mais qui reste cependant limité.

Nombre de gens n'ont guère accès à ces outils multimédias. C'est là que l'**infokiosque** peut intervenir. Sous réserve que soient remplies certaines conditions, à savoir :

(1) une **localisation aisée** : à un rez-de-chaussée, avec une signalétique bien faite qui permet au visiteur de s'orienter rapidement ;

(2) une **visibilité** : le visiteur qui se rend dans une administration, dans un bureau de poste, ou dans une bibliothèque ... ne doit pas manquer de le voir ;

(3) des **plages horaires d'accès larges** : idéalement, l'utilisateur devrait pouvoir accéder aux bornes, même en dehors des heures d'ouverture des bureaux. C'est pourquoi, nous préconiserons la mise en place de telles bornes dans les halls de gare.

(4) et surtout, une **assistance** : nous insisterons particulièrement sur ce point. Il est indispensable que l'utilisateur puisse se faire expliquer la manière d'accéder aux informations qu'il souhaite. Ce qui signifie qu'à proximité de l'infokiosque se trouve des personnes (réceptionnistes, personnes chargées de l'accueil ou des renseignements, etc...) ayant reçu elles-mêmes une formation pour pouvoir guider l'usager et lui porter assistance. Dans le cadre d'une expérience de cartes santé, en Hollande, les personnes qui souhaitaient consulter leur dossier par le biais d'un infokiosque pouvaient demander l'assistance d'un employé de l'administration⁷⁷. Nous évoquions précédemment le fait que les agents de première ligne deviennent des professionnels de l'interface : ce pourrait être dans l'optique de remplir également ce genre de missions.

Si ces conditions ne sont pas remplies, les usagers n'auront jamais recours à ces bornes.

2.3 - Une transition à gérer

La question de la mutation de l'Administration fédérale vers les nouveaux services d'information nécessite la définition d'une politique cohérente de gestion de la transition. A ce niveau, trois questions doivent être résolues. Elles concernent les priorités qu'il faut accorder tant en matière de communication des informations, qu'en matière de choix entre le papier et l'information électronique, ainsi que celles relatives aux prochaines échéances politiques.

2.3.1 - Les priorités entre le plan « Société de l'Information », l'EURO, le passage à l'an 2000

Lorsqu'on évoque le plan « Société de l'Information » et les priorités qu'il faudrait donner dans le cadre de ce plan, les personnes rencontrées nous ont souvent fait part d'autres priorités que sont, à leurs yeux, l'EURO et le passage à l'an 2000. Ils nous ont également confié le fait qu'elles se sentaient quelque peu perdues face à ces « urgences ».

Chacun de ces pôles d'action a des implications en matière budgétaire, en matière de gestion des ressources humaines puisqu'il faut affecter des effectifs à chacune des problématiques, et tout simplement en matière organisationnelle et de définition des tâches. Les

⁷⁷ VIP - kaart - ZORGVERZEKERAAAR DSW - Schiedam (Pays-Bas).

restrictions budgétaires instaurées pour la mise en place des conditions de l'EURO impliquent des choix dans lesquels les fonctionnaires voudraient bien être guidés. Ces priorités doivent être définies de manière concrète et précise en mettant l'accent sur les points évoqués précédemment : le budget, l'affectation des ressources humaines.

2.3.2 - Priorité à l'information « papier » ou priorité à l'information électronique ?

Les fonctionnaires rencontrés s'interrogeaient sur la nécessité de maintenir un double système information « papier » - information électronique, ou sur les choix à opérer entre l'un et l'autre système.

Le plan gouvernemental répond à cette interrogation⁷⁸. Partant du principe que l'administration doit pouvoir offrir à certaines catégories de personnes plus faibles un service comparable en matière d'information, ce plan spécifie : « *Des systèmes d'information existants, automatisés ou non, ne peuvent être remplacés que dans la mesure où les seuils d'accès financiers et intellectuels à de nouveaux systèmes soient devenus suffisamment bas ou garantissent, par le biais de niveaux intermédiaires existants ou à mettre en place, une prestation de service équivalente.* ». Il est un fait qu'il n'aborde pas la question du financement de ce double système.

Il nous paraît donc important que le gouvernement s'exprime clairement en la matière, et se positionne quant au financement qu'il envisage pour faire fonctionner en parallèle ces deux systèmes.

2.3.3 - Une réflexion sur les priorités pour la communication des informations : courrier électronique et/ou site Internet ?

A travers nos rencontres avec les représentants de l'Administration fédérale, nous avons perçu une certaine irrésolution sur les choix à opérer en matière de communication électronique vers le public. Dans la mesure où les départements ne jouissent pas des budgets extensibles, les représentants de l'Administration rencontrés constatent qu'il leur est difficile de faire face à deux stratégies aux conséquences très différentes. Dès lors, ils se demandent s'ils doivent privilégier le courrier électronique ou le développement de sites Internet.

L'enjeu est important : développer le courrier électronique, c'est permettre au citoyen d'être « en direct » avec son administration. Mais pour l'agent, derrière son ordinateur, cela signifie une grande disponibilité, qui vient s'ajouter à celle qui lui est déjà demandée au téléphone.

Développer un site Internet, c'est fournir de l'information aux administrés, sans que le travail des agents ne s'alourdisse. Au contraire même, puisque moins dérangés, ils peuvent consacrer plus de temps aux dossiers, ceux-ci étant dès lors traités plus vite. Bénéfice dont devraient tirer profit les usagers.

Nous suggérerons une réflexion interdépartementale sur cette problématique des priorités entre le courrier électronique et les sites Internet, car ce problème va se poser dans toutes les administrations. Il est un des éléments-clés de la stratégie de communication vers les usagers

⁷⁸ §3 p5 « Ceci signifie ...équivalente »

que l'Administration fédérale souhaite mettre en place : une administration ouverte, « en direct » avec son public, ou une administration qui reste dans sa sphère traditionnelle et se contente d'« alimenter » son public avec de l'information. Il s'agit juste, rappelons-le, de définir des priorités, un choix n'excluant pas l'autre, mais le différenciant simplement.

Section 6 - Les éléments juridiques de la problématique

L'action de l'administration, qu'elle fasse usage ou non des technologies de l'information, se déroule dans un contexte réglementaire relativement précis, à savoir celui du service public. Les relations entre les administrations et le public sont régies par différentes réglementations, qui participent de manière plus ou moins large d'une volonté de « transparence » de l'administration publique.

1 - Les lois de service public comme contexte global de l'action de l'administration fédérale dans la société de l'information : vers un service universel d'informations publiques ?

1.1 - Le régime de service public et la société de l'information

Le régime du service public constitue le contexte global de l'action administrative en Belgique. Nous analyserons dans cette partie les conséquences qu'entraîne ce régime sur le développement de services télématiques.

Le régime du service public est guidé principalement et traditionnellement par les « lois » de service public. La Charte de l'utilisateur des services publics, adoptée le 4 décembre 1992 et constituant une « directive de fonctionnement » des services publics sous l'autorité du Gouvernement, a rappelé l'obligation des services publics d'agir, en tout temps, conformément à la loi en général et aux trois lois du service public en particulier⁷⁹. Celles-ci sont au nombre de trois :

- la loi de l'**égalité**, qui signifie en substance que tous les usages d'un service public se trouvant dans une même situation doivent recevoir le même traitement, sans toutefois exclure des traitements différenciés, basés sur des critères objectifs et correspondant à un but légitime.
- la loi de la **continuité**, qui exige le fonctionnement régulier et continu d'un service public, une fois celui-ci institué.
- la loi du **changement** (ou loi de mutabilité), qui permet au pouvoir créateur d'un service public de modifier de manière unilatérale le fonctionnement, voire de créer ou de supprimer des services publics en fonction de l'évolution de l'intérêt général.

1.1.1 - La loi de l'égalité entre les usagers du service public

Sans entrer dans le détail du régime de service public, on retiendra que la première loi, celle de l'**égalité**, implique que le développement des services se fasse en évitant d'exclure certains du bénéfice des services.

Plusieurs interlocuteurs ont ainsi indiqué que, dans le contexte actuel, le développement d'applications télématiques ne pouvait constituer une priorité unique, dans la mesure où la diffusion relativement limitée des PC et le degré faible de connexion aux réseaux de télécommunications pour l'échange de données ne permettait pas l'accessibilité du plus grand nombre aux services publics fournis par voie électronique. Dans cette perspective, il

⁷⁹ Moniteur belge, 22 janvier 1993.

appartiendrait aux administrations de conserver la disponibilité des services par voie traditionnelle (papier, téléphone).

Ceci ne nous semble cependant pas un argument suffisant pour refuser d'encourager le développement de services publics électroniques, et ce pour deux raisons principales. D'une part, si le principe d'égalité doit garantir une accessibilité de tous, il n'empêche pas de créer certaines catégories, pour peu que la différence de traitement soit alors justifiée par l'existence de catégories fondées sur des critères objectifs. La différenciation — et non la discrimination — est donc permise. La Charte de l'utilisateur des services publics susmentionnée ne dit pas autre chose, au demeurant : « *La clé de voûte de cette Charte est le souci de procurer un service public adapté aux besoins de chaque utilisateur. En effet, rien n'interdit, pas même le principe d'égalité, que le service public s'efforce de prendre chaque utilisateur en considération, au lieu de s'adresser à lui de façon impersonnelle* ». Le préambule de la Charte renforce cette affirmation : « *Par application de la loi de mutabilité, les services publics doivent s'efforcer de procurer un service adéquat aux besoins des utilisateurs, comme aux techniques et moyens disponibles. (...). Un service adéquat signifie également qu'il soit tenu compte des particularités des divers utilisateurs; (...)* ».

On peut dès lors imaginer que la catégorie d'utilisateurs constituée notamment des entreprises (disposant bien souvent d'accès aux réseaux de télécommunications pour l'échange de données), puisse bénéficier de certains services publics électroniques, sans que le service ne soit fourni de manière discriminatoire. Ceci n'exclut d'ailleurs pas une certaine compensation financière, comme on le verra ci-dessous.

Il est vrai, cependant, que la diffusion limitée de ces moyens électroniques de communication empêche à court terme le remplacement pur et simple de services traditionnels par des services électroniques⁸⁰. Ce qui a pour conséquence le maintien parallèle, parfois coûteux, de moyens traditionnels et de moyens électroniques d'accès à l'information publique ou aux services publics. Néanmoins, un second argument limite l'effet de cette affirmation.

En effet, il est également envisageable de développer plus avant le concept de bornes électroniques publiques (ou « infokiosques », selon la terminologie utilisée dans le plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales). La présence de telles bornes de consultation et/ou de communication avec les services publics est envisagée, notamment, dans les bureaux de poste, voire dans les maisons communales. De telles initiatives correspondent d'ailleurs aux efforts actuels de communication publique dont fait preuve le S.F.I. dans le cadre de campagnes d'information sur support écrit diffusées par les bureaux de poste. Il semble que ceci constitue en effet un moyen de limiter le fossé se creusant entre les citoyens ayant accès aux réseaux et ceux qui n'en disposent pas, à tout le moins chez eux. L'initiative annoncée dans le cadre du plan d'action de mai 1997 et consistant à mettre en place un véritable *call-center* permettant l'aiguillage et l'information du citoyen par téléphone, à l'instar de certaines réalisations néerlandaises, constitue à cet égard un complément susceptible de combler également la différence entre les citoyens ne disposant pas d'un accès informatisé et ceux en disposant.

De telles initiatives existent par ailleurs déjà, non seulement à l'étranger, mais également à d'autres niveaux de pouvoir, en Belgique (notamment, à titre de projets-pilotes, au niveau communal).

80 Voir notamment les chiffres cités in : IBPT, La société de l'information - Plan général, 27 mai 1997, p. 22

De manière plus générale, cependant, il importe de poser la question du développement et de l'encouragement des connexions aux réseaux tels Internet. Ceci peut se faire via la connexion des écoles, des bibliothèques publiques, etc. On comprend dès lors le caractère global de l'action publique dans le cadre de la société de l'information. Et l'utilité d'un concept global tel que celui de service universel, sur lequel nous reviendrons ci-après.

1.1.2 - La loi de la continuité des services publics

La deuxième loi, dite de **continuité**, plaide non seulement pour le développement de services réellement accessibles et de qualité (on pense par exemple à la mise à jour régulière d'un service d'information), mais également pour la prise en compte de la sécurité des systèmes utilisés et/ou développés.

Concernant la première question, à savoir la garantie d'une accessibilité et d'une qualité du service ainsi fourni, il apparaît que les efforts à produire sont considérables. Comme le reconnaît d'ailleurs le Ministre de la Politique Scientifique, « *Les départements qui développent des bases de données (administrations, statistiques, économiques, juridiques, doivent rendre ces bases pleinement fiables et facilement accessibles à l'extérieur ; or de graves lacunes subsistent à cet égard* »⁸¹. Il est certain que la problématique de la mise à jour doit être intégrée dans un effort d'information qui tend à la disponibilité "en temps réel". Le maintien de la qualité des mises à jour implique des coûts en ressources humaines importants qui sont rarement pris en compte dans la budgétisation du développement et de l'exploitation de services télématiques. Dans cette même optique, l'accessibilité la plus grande doit être recherchée. Ce qui implique la mise en place d'infrastructures de capacité suffisante pour garantir l'accès à des services dont le nombre d'utilisateurs est, à tout le moins potentiellement, très élevé (on pense en particulier aux connexions Internet). Cette remarque doit également rendre conscient des dangers potentiels, en l'état actuel des technologies, du « tout à l'Internet ».

On peut également se référer, sur le plan de l'accessibilité, à la Charte de l'utilisateur des services publics de 1992 : « *Les services publics doivent être accessibles au sens large du terme, ce qui va au-delà des seuls problèmes de l'accessibilité physique et de proximité, qui gardent toute leur importance* ».

Concernant le deuxième aspect de cette loi de continuité, à savoir la sécurité des systèmes, il est en effet indispensable de tenir compte de standards de sécurité et de qualité suffisamment élevés pour garantir l'accès aux informations sans discontinuité. Si cette problématique rejoint en partie la première question susmentionnée, elle touche également à la nécessité de l'utilisation de standards de sécurité et de qualité diffusés à grande échelle, de technologies éprouvées, etc. Ceci est d'autant plus important, nous semble-t-il, que les moyens financiers mis à disposition de l'administration fédérale sont limités. Dans son plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des administrations fédérales, le Premier Ministre, le Vice Premier Ministre et Ministre de l'Economie et des Télécommunications, ainsi que le Ministre de la Fonction Publique, on d'ailleurs reconnu, en tant que principe à respecter lors de l'élaboration de services, que « *Les différents services doivent, dans la mesure du possible, être fournis à partir de services de télécommunications de base et d'une infrastructure de réseau multifonctionnels connus. Les normes techniques doivent être basées sur des standards internationaux qui sont largement étayés* »⁸².

81 Communication du Ministre de la Politique Scientifique concernant l'Administration publique et la société de l'information, 23 mai 1997, p. 2

82 26 mai 1997.

1.1.3 - La loi du changement du service public

Enfin, dans son approche fonctionnelle, la troisième loi, celle du **changement**, démontre le droit du citoyen à obtenir des services correspondant à l'évolution de la société, qui repose notamment sur l'utilisation et la diffusion des technologies dans la société.

Il en découle notamment un principe de mise à disposition du public d'applications développées en interne, sous réserve de la nécessité et de la légalité de la mise à disposition totale ou partielle de ces applications. En d'autres termes, si les conditions techniques ont mené au développement d'applications internes à l'administration, il serait logique qu'en principe, ces applications soient rendues accessibles à l'usager du service public. Ceci vaut non seulement pour l'information sur support électronique, mais également, nous semble-t-il, pour les outils informatiques (systèmes experts, logiciels de consultation, etc.) qui sont utilisés pour la consultation de ces informations au sein de l'administration elle-même. Ceci s'opérera, bien entendu, sous réserve des obligations de confidentialité ou des droits des tiers (vie privée, notamment) et du coût des aménagements nécessités.

A cet égard, le récent arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat⁸³ mérite un commentaire. Si l'initiative de diffuser à l'extérieur de l'administration fédérale la plupart des arrêts sur réseau (en principe Internet) et sur support magnétique (en principe sur CD-ROM) doit être saluée, il reste que les arrêts seront publiés, selon les indications fournies⁸⁴, sous leur forme « brute », c'est-à-dire sans l'indication des mots-clés ni l'énoncé d'un sommaire, qui pourtant sont présents dans la documentation interne au Conseil d'Etat.⁸⁵ Il nous semble peu légitime, pour les raisons indiquées ci-dessus, de ne pas faire profiter les utilisateurs de cette valeur ajoutée considérable.

De manière plus générale, cette loi du changement a également pour corollaire, nous semble-t-il, l'obligation de l'administration de s'adapter à l'évolution de ce même intérêt général, y compris, le cas échéant, en développant des nouveaux services publics ou en modifiant les services existants. Dans un environnement où, de manière croissante, une partie des activités des citoyens et des entreprises se réalise par voie électronique, il devient de moins en moins défendable de ne pas fournir les moyens de communiquer avec l'administration par voie électronique également. Les obstacles tels que l'exigence d'une signature manuscrite ou l'apposition de timbres fiscaux collés sont autant d'exemples de limitations au déploiement de la communication électronique avec les administrations dont la légitimité décroît au fur et à mesure des progrès techniques.

Il apparaît, en définitive, que le service public, dans sa recherche d'efficacité, se doit d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication. La reconnaissance d'un tel principe, nous semble se retrouver de manière explicite quoique laconique, dans la Charte de l'utilisateur des services publics, qui énonce que la loi du changement « *autorise les pouvoirs publics à modifier à tout moment les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics, ainsi que les conditions dans lesquelles les prestations sont fournies au public, afin d'adapter rapidement les services publics au progrès et à l'évolution des besoins à satisfaire* ».

83 Moniteur belge, 8 août 1997.

84 Les recherches se faisaient via Adobe Acrobat.

85 Voir les indications données par le délégué du Ministre au Conseil d'Etat et reprises dans l'avis de celui-ci (Avis de la Section de législation du Conseil d'Etat, du 30 octobre 1996, Moniteur belge, 8 août 1997).

1.2 - L'administration fédérale et la société de l'information : vers un service universel d'informations publiques ?

Il semble que l'on voit poindre, à l'occasion de l'introduction progressive des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'administration, les limites de la théorie du service public. L'approfondissement des lois de service public que nous venons d'esquisser face aux TIC permet certes de fonder un nouveau dynamisme de l'administration dans son action de service public. Il reste que les contours de cette politique "dynamique" ne peuvent être déterminés qu'avec imprécision par le seul biais des trois lois de service public. Bien qu'on puisse y trouver quelques éléments plus ou moins explicites relatifs aux TIC, la charte de l'utilisateur des services publics ne prend pas en compte les nouvelles technologies de manière générale. Sans enlever de mérite à l'initiative elle-même, le colloque récemment organisé par le Ministère de la Fonction Publique et le Collège des Secrétaires généraux sur la Charte de l'utilisateur et la politique d'information, en n'abordant pas la question pourtant prégnante des TIC, atteste de cette limite actuelle⁸⁶.

A cet égard, il apparaît que la notion de service universel, récemment apparue — du moins en Europe — dans le secteur des télécommunications, puisse, appliquée à l'action administrative, constituer à la fois un incitant et un canevas plus **global** de politique publique de développement des services télématiques au sein de l'administration. Tel est le point de vue défendu par certains auteurs dont nous reprenons, ci-après, l'analyse.

Un second incitant est constitué par les législations d'accès à l'information détenue par le secteur public. Les lois d'accès, constituent dans d'autres Etats le fondement important d'une politique d'utilisation des TIC au sein des administrations. Nous analyserons ces dispositions ci-dessous.

1.2.1 - Le service universel

Sans pour autant entrer dans le détail, l'Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications prône la mise en place « indispensable » d'un service universel d'information⁸⁷. Celui-ci serait constitué de divers éléments d'une politique de télé-administration. L'utilisation de l'ordinateur personnel, pour accéder en ligne aux différents services publics, ainsi que l'alternative téléphonique constituée par le « *call-center* » fédéral déjà mentionné, en seraient les deux éléments de base, selon l'IBPT. Jusqu'où peut-on aller dans l'utilisation de ce terme réservé jusqu'il y a peu aux télécommunications à des fins de politique d'information, voire de communication publique ?

Le service universel est préféré par certains au concept de service public parce qu'il a le mérite de mettre en avant le concept de service d'intérêt général et non l'institution qui le rend⁸⁸. C'est donc une conception fonctionnelle (Quel service rend-on ?) plutôt qu'organique (Qui fournit le service public ?) qui préside à la réflexion. Ceci implique que le service puisse être

86 " L'administration fédérale au service du public ", colloque sur la Charte de l'utilisateur et la Politique d'information organisé par le Ministère de la fonction publique et le Collège des Secrétaires généraux, Bruxelles, 20 juin 1997 (voir notamment la farde de documentation distribuée à cette occasion).

87 La Société de l'Information, Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications, 27 mai 1997, p. 37.

88 Voir notamment : POULLET, Y., *Plaidoyer pour un ou des service(s) universel(s) d'informations publiques*, in « L'accès à l'information publique : une clé pour la croissance économique et la démocratie électronique », Documentation de la Conférence organisée à Stockholm par la Commission européenne, les 27 et 28 juin 1996, en particulier p. 9.

rendu, en tout ou en partie, par ou en collaboration avec des entreprises privées. Il reste que l'intérêt général qui précède la mise en place d'un service universel doit être défini par l'Etat, qui en déterminera les contours (notamment via la rédaction d'un cahier des charges).

Pour reprendre le propos de Y. POULLET à cet égard⁸⁹, on posera quatre questions relatives à ce service universel d'information universel. Ces quelques éléments constituent en réalité le canevas d'une politique de mise à disposition de l'information, dans la mesure où la théorie du service public constitue actuellement le contexte global de l'action administrative. Il reste que de nombreux paramètres juridiques doivent être pris en compte.

On remarquera en fin de compte que les différences entre le service public tel qu'envisagé ci-dessus et la notion de service universel sont moins grandes qu'elles ne pourraient paraître à première vue, cette dernière notion permettant cependant de dégager l'essence même du service public face aux défis de la société de l'information qui se présentent à l'administration.

1.2.2. Quel contenu donner à un service universel d'informations publiques ?

Il est difficilement justifiable qu'un service universel d'informations publiques se limite à un type d'information, par exemple aux informations dites brutes (statistiques, législation, etc.). Le service s'entend non seulement de l'information, mais également des systèmes qui en permettent le traitement ou l'accès aisé (logiciels, index, etc.).

De même, il semble peu légitime de limiter le service à un ou l'autre support déterminé (papier, disquette, etc.), dans la mesure où l'intérêt général qui justifie l'existence des services est fonction des circonstances, y compris technologiques, dans lesquels l'administration et l'utilisateur évolue.

De manière plus concrète, Y. POULLET indique deux règles permettant la détermination plus précise du contenu minimal d'un service universel d'informations publiques. D'une part, les législations consacrant l'accès à l'information constituent un premier seuil minimal d'information. Il est cependant évident que, en l'état actuel de la législation belge, la limitation à l'accès " papier " est trop limitée. Nous reviendrons sur cette problématique à l'occasion de l'examen de la législation sur l'accès, ci-dessous.

D'autre part, le service universel suppose l'application d'un principe de proportionnalité. Cette règle, mise en lumière par W. PERRITT aux États-Unis⁹⁰, impliquerait que l'information soit mise à disposition des citoyens selon les mêmes techniques que celles utilisées vis-à-vis de ses propres agents, dans un souci d'égalité. Ce principe fait également son chemin à la Commission européenne, qui élabore actuellement un projet de Livre vert sur l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public dans la société de l'information.

On remarquera cependant que c'est en définitive au législateur de déterminer le contenu du service universel d'informations publiques, puisque c'est lui qui détermine ce qui relève de l'intérêt général. Il s'agit, en l'espèce, d'une appréciation *in concreto*. On retiendra à cet égard la réflexion récente d'un auteur français à propos de la diffusion sur supports électroniques⁹¹ :

89 POULLET, Y., op. cit.

90 Cité par POULLET, Y., op. Cit, p. 11.

91 Voir à ce sujet la contribution de VIALLET, M., *La politique française de diffusion des données publiques*, in : Documentation de la Conférence organisée à Stockholm par la Commission européenne, les 27 et 28 juin 1996, en particulier pp. 3-5.

« Depuis une vingtaine d'années, la politique de diffusion des données publiques s'est fortement orientée vers cette solution, d'une part, parce qu'elle permettait conservation, exhaustivité, mise à jour permanente et restitution rapide, d'autre part parce qu'elle permettait d'offrir des possibilités d'usages nouveaux pour le public — notamment des chemins d'accès nouveaux aux données et des possibilités de récupération de celles-ci. »

« L'administration a donc estimé que, au-delà de ses obligations légales, elle avait une obligation morale ou politique de diversifier les supports en fonction des publics visés et du type d'informations ».

« Cette décision doit s'effectuer au cas par cas, en fonction de l'appréciation de l'intérêt général in concreto ».

Ainsi, selon les cas, un ou plusieurs supports de diffusion seront nécessaires, selon que le secteur privé prend ou non en charge d'autres modes de diffusion.

On pourrait se référer à cet égard à la politique française de diffusion des données publiques. Une distinction a été faite par certains entre l'accès à certains documents administratifs et la diffusion des données. Si le premier élément découle des législations d'accès, le deuxième peut procéder d'une obligation ou d'un choix des autorités publiques. En France, une circulaire de 1994 a tenté d'organiser les principes de diffusion des données publiques⁹², qui pourrait servir de base à la mise en place d'un service universel d'informations publiques dans l'administration fédérale belge. Une distinction y est faite entre les informations faisant l'objet d'une diffusion de manière obligatoire, celles qui peuvent être diffusées et celles dont la diffusion est interdite⁹³. La première hypothèse concerne par exemple la publication des lois et règlements. En Belgique, la publication des lois, décrets et autres avis au Moniteur belge participe de cette première hypothèse. Il est cependant certain, comme nous l'avons indiqué, qu'il revient au législateur de prévoir d'autres diffusions obligatoires.

On peut prendre comme exemple belge récent l'arrêté royal du 7 juillet 1997 obligeant le Conseil d'Etat à la publication de certains de ses arrêts⁹⁴. On relèvera en particulier que cette publication, sans porter préjudice à la publication sur support papier, prévoit la diffusion sur support magnétique — en principe le CD-ROM — et via réseau — en principe Internet ⁹⁵. Dans cette optique, on relèvera les termes utilisés dans le rapport au Roi de cet arrêté royal : *« (...) il est en outre apparu clairement que la forme classique de publication, à savoir la diffusion ou la mise à disposition de l'arrêt imprimé sur support papier, ne cadre plus avec les possibilités dont on dispose désormais sur le plan technique, et ne suffit plus pour rencontrer les exigences qui se manifestent actuellement en cette matière ».*

On relèvera également, dans ce même rapport au Roi, les termes suivants : *« Compte tenu des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies, il est évident que ces moyens de communication sont mis en oeuvre pour répondre de manière adéquate à l'aspiration légitime qu'exprime le public à pouvoir consulter aisément la jurisprudence du Conseil d'Etat ».* Il s'agit donc bien, en l'occurrence, de la constatation *in concreto*, par l'autorité compétente, de l'évolution des besoins du public (et donc de l'intérêt général) par rapport aux circonstances technologiques de l'action administrative.

⁹² Circulaire du Premier Ministre du 14 février 1994.

⁹³ VIALLET, M., *La politique française de diffusion des données publiques*, in : Documentation de la Conférence organisée à Stockholm par la Commission européenne, les 27 et 28 juin 1996.

⁹⁴ Moniteur belge, 8 août 1997.

⁹⁵ Article 1 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997.

1.2.3 - Qui définit ce contenu ?

C'est donc au législateur qu'il revient de définir le service universel d'informations publiques, ou au gouvernement, délégué dans certaines limites à cet effet par le législateur. Il reste que, dans un souci de transparence, qui constitue un élément méthodologique fort important de l'action des pouvoirs publics, la concertation avec les divers intérêts en présence doit être organisée. Ces différents intérêts en présence peuvent seuls éclairer le législateur sur les besoins d'intérêt général (qui évoluent) auxquels les services en question doivent tendre à répondre.

1.2.4 - Qui opère les services ?

L'idée n'est pas, en préférant la notion de service universel à celle de service public, d'exclure l'administration publique de la mise en oeuvre des services. Chaque cas devra recevoir la solution la plus appropriée, in concreto. L'administration peut ainsi avoir collecté l'information, mais ne pas disposer des ressources humaines ou financières nécessaires à la mise à disposition ou à l'exploitation des services. Ceci ne signifie pas pour autant que l'étape non gérée par l'administration soit laissée au libre jeu du marché. L'exploitation du service sera alors encadrée non seulement par l'application de la législation sur les marchés publics mais également par la rédaction, aussi précise que possible, de cahiers des charges, en fonction des exigences découlant de l'intérêt général.

Il n'existe pas en Belgique de régime particulier guidant le choix entre l'exploitation privée ou publique de la diffusion de données publiques. Certains éléments peuvent être trouvés dans le système français⁹⁶. La jurisprudence y a ainsi défini un cadre relativement précis (assorti cependant de certaines exceptions) pour déterminer si une administration peut mettre en oeuvre un service d'information. Premièrement, la gestion de ce service doit être en rapport avec sa mission légale. Deuxièmement, la fourniture de ce service satisfait un besoin collectif. Troisièmement, l'administration doit respecter un principe de subsidiarité, dans la mesure où elle n'interviendra que si le secteur privé n'est pas en mesure de répondre à ce besoin ou n'y répond pas de manière satisfaisante par rapport à l'intérêt général.

Par ailleurs, tant en France qu'en Belgique, certaines contraintes sont édictées par le droit de la concurrence et la législation sur les marchés publics. Si la diffusion est nécessaire à l'accomplissement d'une mission économique d'intérêt général, certains écarts par rapport au droit de la concurrence pourront être justifiés, dans la seule mesure de cette nécessité⁹⁷. Une exploitation propre ou un concession de service public (exclusive) à une entreprise publique ou privée est alors envisageable, sous réserve du respect de la législation relatives aux marchés publics (appel(s) d'offres, etc.). Une telle pratique est courante en France.

Dans l'hypothèse, par contre, où la diffusion ne correspond pas à une mission de service public, mais où les pouvoirs publics considèrent cependant comme opportun de diffuser un service d'information, le droit de la concurrence jouera à plein régime⁹⁸. En d'autres termes, l'administration, qui se trouvera quasi immanquablement en situation de position dominante, ne

⁹⁶ Cfr. VIALLET, M., op. cit.

⁹⁷ Voir les articles 85 et suivants du Traité de Rome et la loi belge du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique.

⁹⁸ Sur la pratique française à cet égard, voir également les réflexions de VIALLET, op. cit..

pourra alors abuser de celle-ci pour, notamment, refuser l'accès à l'information d'une entreprise privée sur le marché concerné, ou lui opposer des conditions déraisonnables de tarifs.

On pourrait à cet égard s'inspirer des règles applicables dans le secteur des télécommunications, dites de « Open Network Provision ». Ces règles exigent notamment la mise à disposition d'infrastructures publiques de télécommunications à des conditions raisonnables, transparentes et non discriminatoires (les conditions tarifaires doivent notamment être publiées)⁹⁹.

Dans le cas où la diffusion d'informations rentre clairement dans le cadre de la mission d'un service public, un choix doit encore être opéré quant à la question de savoir si l'administration va commercialiser elle-même ou si elle fera appel à une entreprise, publique ou privée. Ce choix est en principe libre. Il reste que dans le cas du choix d'un tiers pour mettre en oeuvre la diffusion, le contrôle de la réalisation des objectifs assignés à celui-ci reviendra à l'administration elle-même, selon la doctrine française¹⁰⁰. La récente politique belge de publication des arrêts du Conseil d'Etat va dans le même sens. Dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 précité relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat, le rapport au Roi indique ainsi, sans préciser explicitement, au demeurant, s'il sera fait appel à des personnes tierces : « *Le Conseil d'Etat n'est pas tenu de procéder lui-même à la publication. Il peut à cette fin faire appel à d'autres institutions de droit public telles que le Service fédéral d'information, le Moniteur belge, voire à des tiers, notamment à des éditeurs ou à des institutions qui gèrent des banques de données comme l'Ordre national des Avocats de Belgique. Il est toutefois requis que le Conseil d'Etat veille à ce que les arrêts qu'il rend soient publiés effectivement et ce, sous son propre contrôle* ».

1.2.5 - A quelles conditions accède-t-on au service ?

Les conditions tarifaires d'accès à l'information constituent une problématique essentielle de la politique de mise à disposition de l'information publique. Sur ce plan, les législations d'accès, qui traitent de la question, sont insuffisantes, dans la mesure où, à tout le moins en Belgique fédérale, l'exploitation commerciale des documents obtenus est proprement exclue. En réalité, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), mise en place dans le cadre de la loi du 11 avril 1994 relative à l'accès aux documents administratifs, a cependant nuancé cette règle en estimant que seules les données brutes seraient visées par cette interdiction. Des données qui ont été travaillées, élaborées et font l'objet d'une plus-value pourraient ainsi être vendues¹⁰¹.

En cas d'accès non prohibé aux documents administratifs, une rétribution « raisonnable » - c'est-à-dire qui ne vide pas de sa substance le droit d'accès - peut être demandée, conformément aux tarifs prévus par l'arrêté royal du 30 août 1996¹⁰².

En ce qui concerne la publicité active, c'est-à-dire à l'initiative de l'administration, également visée par la loi du 11 avril 1994 précitée, une rétribution peut être demandée dans

⁹⁹ Voir principalement la directive européenne 90/387/CEE du Conseil du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en oeuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications (ONP), JOCE n° L 192; modifiée par la directive 97/51 du Parlement et du Conseil du 6 octobre 1997, JOCE n° L 295.

¹⁰⁰ VIALLET, op.cit.

¹⁰¹ Voir également la partie du rapport relative à l'étude de la loi du 11 avril 1994, ci-dessous.

¹⁰² Voir l'article 12.

certains cas et à condition que le montant ne soit pas prohibitif, c'est-à-dire ne dépasse pas " le prix coûtant " (art. 3). Le récent arrêté royal relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat suit le même raisonnement, lorsqu'il prévoit, en son article 5, que la diffusion des CD ROM est diffusé à un " prix coûtant ". Selon le rapport au Roi, ce prix coûtant correspond au prix de revient du support. Il ne tiendrait donc pas compte des ressources humaines utilisées pour confectionner le CD ROM, etc. Il conviendrait toutefois de réfléchir plus avant à cette notion de prix coûtant. Comprend-il le seul coût d'achat du support, ou comprend-il certaines charges relatives à la confection du CD-ROM ? Nous reviendrons sur ces questions à l'occasion de l'examen du régime de l'accès aux documents administratifs, notamment par référence au système mis en place aux Etats-Unis (voir ci-dessous, *sub* 4.4.2.3.).

Par contre, rien n'est prévu en ce qui concerne la diffusion sur Internet. Qu'en est-il ? Pour l'instant, on constatera simplement que la question de la rétribution de l'accès au site pose le problème de la mise en place de structures de gestion.

Comme on le constate, la politique de tarification des services d'information n'a pas constitué, jusqu'à présent, une priorité pour les pouvoirs publics. Dans le cadre de la loi du 11 avril 1194 sur l'accès aux documents administratifs, une distinction est pourtant opérée entre l'usage privé et la réutilisation à des fins commerciales. Or, il est bien certain qu'un intérêt essentiel, dans une société de l'information, est que l'information puisse être l'objet de traitements et d'exploitation, y compris commerciaux. Une telle affirmation ne préjuge cependant pas de la tarification. Elle obligera tantôt les administrations à pratiquer une politique d'information payante, au risque, sinon, de se comporter en concurrents déloyaux du secteur privé, tantôt, elle empêchera l'administration de comprendre dans la structure de ses coûts les frais de collecte de l'information, celle-ci ayant, par hypothèse, été réalisée dans l'accomplissement de ses missions de service public et, à ce titre, déjà financés.

On relèvera, dans la même optique, la prise de conscience opérée récemment par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la note intitulée " Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales — 1997-1999 " ¹⁰³: On peut y lire : « *Dans la mesure où l'importance des services informatiques et de télécommunications s'accroît pour l'établissement d'une communication efficace entre le citoyen ou l'entreprise, et les instances publiques, il importe de s'assurer que chaque citoyen puisse disposer d'un certain nombre de services de base à un prix raisonnable et identique. Il s'agit d'une tâche beaucoup plus considérable que ce que l'on s'imagine à première vue* ».

2. - Les règles budgétaires

Le fonctionnement de l'administration est financée par la voie d'un budget, fixé annuellement et soumis au contrôle du Parlement et de la Cour des Comptes. Il est certain que ce mode de fonctionnement, que nous analyserons brièvement, conditionne le développement et la gestion de projets technologiques. Il s'agira dès lors, dans cette partie de l'étude, d'envisager les contraintes et possibilités budgétaires de financement de l'introduction de la télématique dans les administrations publiques fédérales.

L'État fédéral, comme d'ailleurs les Communautés et les Régions, ainsi que d'autres pouvoirs ou institutions paraétatiques, utilisent le budget comme instrument de gestion des dépenses et des recettes.

¹⁰³ 26 mai 1997 (Note adoptée lors du Conseil des Ministres du 30 mai 1997).

2.1 - Les principes du budget

Le budget peut être défini comme “ L’acte ou les actes par le(s)quel(s) le Parlement estime annuellement sur proposition du gouvernement, toutes les dépenses et charges prévues de l’État pour l’année à venir et toutes les recettes requises pour payer celles-ci ”¹⁰⁴. Il y a en réalité deux budgets généraux — le budget des voies et moyens et le budget des dépenses — correspondant à deux lois budgétaires.

S’il est voté selon la procédure d’une loi (loi formelle), il n’est en réalité qu’un acte administratif, parce qu’il n’a pas de contenu normatif et qu’il est, par nature, limité à une année. Ce principe d’annualité est d’ailleurs un des principes fondamentaux d’élaboration du budget, qui sont les suivants¹⁰⁵ :

☐ l’**annualité** (article 174 al. 1 de la Constitution et article 50 de la loi du 16 janvier 1989, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993) : ce principe implique que le budget doit être approuvé chaque année et que le budget contient seulement des crédits de dépenses et des recettes se rapportant à une année budgétaire déterminée ;

☐ la **spécialité** (article 180 de la Constitution) : ce principe signifie que les crédits ne sont pas mis à la disposition des ministres de manière globale mais bien de manière assez détaillée selon l’objet prévu des dépenses ;

☐ l’**universalité** (article 180 de la Constitution) : ce principe exclut bien sûr l’existence de budgets secrets, mais également, par exemple, la compensation entre recettes et dépenses ;

☐ la **non-affectation des recettes** (article 3 des lois sur la Comptabilité de l’État coordonnées par l’AR du 17 juillet 1991¹⁰⁶) : ceci signifie que les recettes forment une masse unique qui doit viser à couvrir l’ensemble des dépenses (celles-ci n’étant pas liées à une recette correspondante) ;

☐ l’**unité de caisse** (article 5 de la loi du 15 mai 1846) : ce principe implique que l’ensemble des recettes de l’État sont centralisées à l’Administration de la Trésorerie (Ministère des Finances), qui répartit également les dépenses ;

☐ la **publicité** (articles 47 et 90 de la Constitution) : ce dernier principe essentiel dans une démocratie parlementaire, consacre le caractère public du budget et ce, par divers moyens (discussion en Chambre, publications au Moniteur belge, etc.)

Ces divers principes sont assortis pour la plupart d’exceptions, dont certaines sont d’ailleurs devenues indispensables au fonctionnement même d’un État qui s’est développé de manière interventionniste.

En particulier, la règle de l’annualité du budget, strictement appliquée, empêcherait la conclusion de certains marchés de fournitures et/ou de services. Des techniques particulières de financement ont été mises au point aux fins de permettre l’exécution de marchés dont le délai d’exécution est supérieur à un an : fonds organiques, crédits dissociés, etc.

¹⁰⁴ “ Le budget de l’Etat dans la Belgique fédérale ”, CEPESS, 1994, pp. 15-16.

¹⁰⁵ Voir par exemple : LEBRUN, “ Droit des finances publiques ”, UCL, 1991-1992, pp. 7 et s.

¹⁰⁶ Moniteur Belge , 21.08.1991.

La règle de l'universalité du budget a également été adaptée pour faire face au déploiement des nombreuses activités de l'Etat-providence. Certaines tâches ont été transférées à des institutions parastatales et sont en quelque sorte "débudgétisées".

De même, en dérogation de la loi de non-affectation des recettes, une affectation spéciale est ainsi envisagée dans certaines circonstances afin de financer des dépenses bien déterminées (spécialisation).

2.2 - Le budget de l'administration et la société de l'information

Il est certain que les quelques principes indiqués ci-dessous doivent être, pour partie, revus dans le cadre de la mise en place d'une politique télématique au sein de l'Administration fédérale.

On relèvera en particulier les points suivants. D'une part, il est important de retrouver une certaine autonomie des départements sur le plan des recettes. Il est ainsi indispensable de permettre aux services administratifs de pouvoir disposer, du moins en partie, des recettes récoltées suite à l'exploitation de services télématiques d'information au public. La situation prédominante actuelle, consistant à ce que les recettes soient centralisées, y compris — en principe — pour la vente de bases de données développées à l'initiative et grâce au budget d'un département particulier, ne participe pas d'une politique d'investissement des départements pour l'amélioration de leurs services. On peut résumer les difficultés actuelles en reprenant les termes mêmes du Ministre de la Politique à propos du réseau Belnet : « *Sans préjudice de toutes les actions à entreprendre par ailleurs, il est nécessaire de renforcer les moyens budgétaires mis à la disposition des SSTC, pour leur permettre de développer leur action spécifique de promotion de la société de l'information, entre autres via le réseau Belnet* ».

« *En outre, il y lieu d'adapter la structure de gestion de Belnet par l'octroi d'un statut de service de l'Etat à gestion séparée à la cellule de gestion du réseau au sein des SSTC* »¹⁰⁷.

D'autre part, la limitation à l'année des budgets pénalise certainement la mise en place de systèmes d'information et la pleine exploitation de ceux-ci. Les systèmes informatiques sont en général amortis, au sein de l'administration, dans un délai de cinq ans. De plus, l'entrée de l'Administration fédérale dans la société de l'information est un effort à long terme, qui dépasse d'ailleurs clairement les limites de l'achat d'équipements informatiques ou la passation de marchés publics de services pour la constructions de sites ou le développement de logiciels. Des plan pluriannuels doivent être généralisés à cet égard, reposant non seulement sur des engagements politiques, mais également sur des garanties budgétaires strictes, moyennant un contrôle efficace sur l'utilisation effective des moyens financiers alloués.

La création de fonds particuliers (cfr. la création du fonds de service universel en matière de télécommunications pour l'exploitation par exemple du service de téléphonie vocale) pourrait servir de base à une spécialisation des dépenses et des recettes. Elle permettrait à la fois une certaine transparence quant à l'utilisation des deniers publics dans le cadre d'un service déterminé, et permettrait également de rechercher l'efficacité la plus grande à l'égard d'une tâche déterminée. Cette solution faciliterait, enfin, la prise en charge des coûts d'une activité déterminée par ceux qui en bénéficient, dans l'optique d'une différenciation (et non d'une discrimination) dans le respect du principe de l'égalité des usagers du service public ou service universel.

¹⁰⁷ Note du 23 mai 1997 précitée.

On peut ainsi imaginer la possibilité de faire contribuer à un fonds, pour l'exploitation d'un service d'information télématique à valeur ajoutée, les entreprises qui en bénéficient. Et ce, que l'exploitation du service soit réalisé par le secteur public ou, via une concession de service public, à une entreprise du secteur privé.

3 - La concession de service public et les marchés publics : pour une coopération durable entre le secteur public et le secteur privé

Outre les droits et obligations qui découlent du régime particulier du service public, on retiendra également la possibilité, conformément à la théorie fonctionnelle du service public, de procéder à des concessions de service public à des personnes privées. Le contrôle de l'activité de ces entreprises peut se réaliser grâce à l'utilisation de cahiers de charges précis. Les facteurs qui plaident en faveur du développement des concessions de service public sont les suivants.

3.1 - Le recours à des entreprises spécialisées

L'avantage de la concession de service public système peut résider, dans le contexte du développement de services télématiques, dans l'octroi de ces concessions à des entreprises privées disposant des capacités financières, humaines et techniques suffisantes pour développer et gérer des applications télématiques.

A titre d'exemple, on peut citer certaines réalisations françaises en matière de diffusion d'informations publiques. C'est en effet par le biais de concessions de services publics que certaines activités de diffusion ont été confiées à des entreprises privées. Il en est ainsi, par exemple, du régime de certaines bases de données juridiques, qu'un décret du 31 mai 1996 est venu modifier de manière conséquente. L'exploitation de certaines bases de données (lois et règlements) ont ainsi fait l'objet d'une concession de service public au bénéfice d'un opérateur privé.

Il restait cependant une ambiguïté sur la possibilité pour un tiers d'accéder à l'information sur laquelle portait la concession, afin de pouvoir diffuser, de son côté, l'information juridique. Considérant que le concessionnaire doit en effet, dans certains cas, investir des sommes importantes pour la mise en place et l'exploitation de la base, en particulier pour passer d'une diffusion traditionnelle à une diffusion électronique, la concession a souvent été octroyée sur une base exclusive. Le problème se pose en réalité surtout lorsque le service, autofinancé, risque d'être mis en péril par suite de l'exploitation des parts les plus rentables du marché par l'opérateur concurrent. Le décret français du 31 mai 1996 précise le régime en permettant, en tous cas, l'octroi de licences de rediffusion et la cession des données sur support numérisé à des tiers, moyennant paiement au concessionnaire¹⁰⁸. Ceci est d'ailleurs en conformité avec la directive européenne sur la protection juridique des bases de données¹⁰⁹. S'agissant de la concession elle-même, un appel à candidature est lancé par voie de publication au Journal Officiel français¹¹⁰.

¹⁰⁸ VIALLET, M., op. Cit., pp 9-10.

¹⁰⁹ Directive du 11 mars 1996.

¹¹⁰ Voir la loi française n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et de la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

En Belgique, on rappellera l'impact important que constitue, dans ce contexte, la réglementation des lois relatives aux marchés publics, en particulier la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services¹¹¹, et ses arrêtés d'application. Sans entrer dans le détail de cette réglementation, on retiendra que les marchés publics peuvent être passés, soit, par adjudication et appels d'offres, soit, lorsqu'ils ne dépassent pas un certain montant, par procédure négociée. Dans ce dernier cas, le pouvoir adjudicateur consulte plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services de son choix et négocie les conditions du marché¹¹². Par ailleurs, certains marchés d'importance mineure peuvent être passés de gré à gré, c'est-à-dire sans devoir respecter la loi relative aux marchés publics.

Certains interlocuteurs ont mis en avant la lourdeur, voire la lenteur, de ces procédures de passation des marchés. Il est vrai que la mise en oeuvre de la procédure de marchés publics est relativement longue, ce qui n'est pas toujours conciliable avec le développement continu des technologies concernées par les marchés en cause. Ceci est particulièrement vrai en matière informatique, que ce soit pour l'achat de hardware ou pour le recours à des prestataires de services.

Face à cette constatation, certains interlocuteurs souhaitent privilégier autant que possible le développement interne des applications télématiques. Il est cependant clair que les ressources humaines et matérielles des administrations n'est pas à même d'assurer l'insertion de l'Administration fédérale dans la société de l'information. Deux solutions, plus complémentaires que contradictoires, doivent être recherchées dans cette optique.

D'une part, il est important que la formation des techniciens de l'administration soit renforcée et ce, de manière continue. Cette réflexion dépasse d'ailleurs les seuls techniciens, dans la mesure où c'est l'ensemble des fonctionnaires qui doit être formé à l'utilisation des moyens télématiques. L'IFA, centre de formation interne à l'Administration fédérale, a un rôle important à jouer dans ce cadre. Par ailleurs, le recrutement de personnes compétentes doit être réalisé, aussi rapidement que possible, ce qui n'est pas sans conséquence budgétaire.

3.2 - Un moyen de pallier l'absence de certaines compétences au sein des administrations

Il reste, d'autre part, qu'il est sans doute vain de croire à la possibilité pour l'administration de disposer des tous les moyens suffisants, en interne, pour relever les défis de la société de l'information. A l'instar de ce qui se passe dans le secteur privé, il importe pour l'administration de distinguer entre les métiers de base (*core businesses*) devant indispensablement être gérés et mis en oeuvre de manière interne, et les activités qui peuvent être délégués à des personnes tierces de manière durable. L'administration doit en réalité effectuer certaines opérations d'*outsourcing*. Toutefois, on relèvera que les obligations particulières de l'administration, en tant que service public, lui valent de devoir garder un certain contrôle des opérations — ce qui nécessite la maîtrise de certaines compétences — à mesure des obligations de service public (notamment la continuité), et du caractère d'intérêt public de son action.

Il est intéressant de constater, à cet égard, que le plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales adopté en mai 1997, place cette problématique au

¹¹¹ Moniteur belge, 22 janvier 1994, modifiée à plusieurs reprises.

¹¹² Article 17 de la loi du 24 décembre 1993.

centre du débat, que nous avons déjà traité précédemment dans le présent rapport. Le plan coordonné énonce ainsi¹¹³ :

« Cette vague d'innovations technologiques nécessite une réaction appropriée de la part des autorités. Les besoins en formation et en recyclage des fonctionnaire se font sentir plus que jamais, tant en début de carrière que plus tard. Par ailleurs, ces innovations et la complexité accrue des systèmes forcent les autorités à une réflexion critique sur l'ensemble de leurs tâches : quelles seront celles qui seront informatisées et celles qui seront confiées à des tiers (outsourcing) »

« Dans tous les cas, les autorités fédérales veilleront au fonctionnement normal de toutes les missions des fonctionnaires, de la formation des agents et de la valorisation des différentes compétences dans toutes les administrations ».

« Chaque département doit lui-même décider quelles tâches seront déléguées et celles qui ne le seront pas. Cela dépend largement de l'effectif du personnel et du savoir-faire au sein de l'organisation. Si ceux-ci sont insuffisants, l'outsourcing peut constituer une solution parce que l'on peut ainsi rendre opérationnelles des applications de qualité à bref délai. Toutefois, l'outsourcing implique que le département conserve le contrôle de l'exécution et de l'évolution des projets confiés. Chaque département doit donc se demander s'il lui est possible pratiquement de conserver ce contrôle ».

On rappellera que cette analyse doit bien entendu être lue en lien avec les règles et contraintes budgétaires de fonctionnement des diverses administrations fédérales.

3.3 - L'alliance public-privé comme instrument de politique économique

Enfin, de manière globale, on ne saurait trop insister sur le rôle déterminant que l'administration peut jouer sur le développement de la société de l'information en général et donc, sur la nécessité d'une collaboration soutenue et durable entre le pôle public et le pôle privé. Est-il besoin de rappeler que les marchés publics constituent, en moyenne au sein de l'Union Européenne, 11 % du produit intérieur brut. F. WALSCHOT cite le chiffre de 1307 milliards de francs belges passés par les pouvoirs publics en commandes publiques (comprenant la consommation publique et les investissements publics)¹¹⁴ ? Une coopération est dès lors nécessaire entre le secteur public et le secteur privé, y compris s'agissant de l'adaptation aux modes d'organisation et de gestion de la société de l'information.

A cet effet, les pouvoirs publics ne doivent pas seulement prendre les mesures réglementaires adéquates pour permettre le plein jeu des communications et transactions. L'administration doit également prendre des mesures claires d'encouragement.

On peut se référer, dans cette optique, aux développements initiés par le secteur public dans certains pays sur le plan de l'encouragement aux transactions commerciales réalisées par voie électronique (commerce électronique). Un rapport récent de l'OCDE cite ainsi l'exemple de SINGAPOUR, qui lance actuellement un système de marchés publics électroniques pour l'ensemble de l'administration¹¹⁵. Mais on peut se référer également au site de l'Etat du

¹¹³ Plan d'action coordonné, p. 27.

¹¹⁴ WALSCHOT, F., Les aspects économiques des marchés publics, La nouvelle réglementation des marchés publics, Rapports de la journée d'études de la Commission Droit et Vie des Affaires, Université de Liège, Liège, 6 mars 1997, p. 1.

¹¹⁵ Rapport OCDE sur le commerce électronique, 1997, p. 75.

Massachusetts (Etats-Unis), repris en annexe de la présente étude. Plus proche de nous, d'autres projets de ce type sont également en cours de développement, comme par exemple au sein de l'Union Européenne (cfr. le projet Tenders Electronically Daily - TED - de l'Union Européenne, par exemple).

En Belgique, on mentionnera l'existence de projets de recherche impliquant la collaboration des deux secteurs dans le développement d'applications importantes pour le fonctionnement harmonieux de la télématique administration, comme par exemple le projet AGORA visant entre autres les spécifications en matière de signature électronique.

De manière globale, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par l'administration dans ses relations avec l'extérieur ont également un effet potentiel de levier non négligeable. En effet, à partir du moment où l'administration utilise les TIC, il est envisageable pour un entreprise d'utiliser les TIC, cette fois, en amont de ses relations avec l'administration. Ainsi, par exemple, la faculté de procéder à des déclarations de TVA par voie électronique rend économiquement plus intéressant l'utilisation de formulaires électroniques en amont (entre fournisseurs et clients, etc.), puisque le retour au papier (nouvelles saisie de données, standardisation) n'est plus inéluctable en aval (déclaration à l'administration).

4 - La transparence

Notre pays s'est doté de lois relatives à la publicité de l'administration. La Belgique étant un Etat fédéral avec plusieurs administrations fédérales et fédérées, chaque niveau de pouvoir dispose de sa propre réglementation en la matière. Cette publicité de l'administration peut jouer un rôle moteur fondamental dans la mise en oeuvre de la société de l'information au sein de l'Administration fédérale et entre les administrations et le public en général. On pourrait renvoyer à cet égard, aux réflexions exprimées lors d'une conférence récente organisée par la Commission européenne sur le thème "L'accès à l'information publique : une clé pour la croissance économique et la démocratie électronique" :

« Citizens' participation and government transparency are essential elements in our democratic systems ».

« Extended use of ICT's (NDA : Information and Communications Technologies) by public authorities can make sure that citizens may access government information more quickly and easily. (...) »

« On the other hand, public sector information may be a major vehicle for economic growth »

« The public sector is the biggest single producer of information in areas like legislation, statistics, culture, finance, geography, transport, research etc. »

« This information can be obtained by the private sector enriched with additional information and turned into commercially attractive multimedia information products »¹¹⁶ ».

La transparence est donc par essence d'une double nature : d'une part elle est de nature démocratique, puisqu'elle permet aux citoyens d'accéder à l'information sur l'action du secteur public, soit générale, soit individuelle. D'autre part, elle est de nature économique, permettant d'exploiter les « gisements d'information » que produit le secteur public, de manière à développer au mieux un secteur crucial dans une société de l'information, c'est-à-dire le(s) marché(s) de l'information.

¹¹⁶ WEISSENBER P., Chef de cabinet de M. Bangemann, Membre de la Commission européenne, Discours d'ouverture de la Conférence organisée par La Commission européenne à Stockholm, 27-28 juin 1996, op. Cit., p. 1.

4.1 - Notions

La loi du 11 avril 1994¹¹⁷ consacre deux principes : la publicité active et la publicité passive. Le premier principe — la publicité passive — est la publicité faite sur requête de l'administré, en vertu de laquelle celui-ci peut consulter sur place un document administratif, demander des explications sur le contenu et une copie. Le second principe — la publicité active — est la publicité faite à l'initiative de l'autorité.

Le principe de publicité passive est d'ailleurs inscrit à l'article 32 de la Constitution. C'est un principe de « réglementation en strates » que consacre la Constitution : si « *Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie* », chaque législateur, fédéral et fédéré, a compétence pour modaliser l'exercice du droit d'accès aux documents de son administration et pour en déterminer les exceptions dans les matières qui relèvent de sa compétence.

L'accès aux documents administratifs est ainsi réglé par une loi et des décrets régionaux et communautaires, selon l'autorité publique concernée par le document en question : la loi du 11 avril 1994 pour le niveau fédéral et les décrets fédérés, conçus dans le même « moule », pour la Communauté française¹¹⁸, la Communauté germanophone¹¹⁹, la Commission communautaire française¹²⁰, pour la Région wallonne¹²¹ et la Région de Bruxelles-capitale¹²². Un projet de loi du gouvernement relatif à la publicité dans les administrations communales et provinciales a été déposé au Parlement en décembre 1995. Ce texte est quasiment une copie de la loi fédérale¹²³. Ces textes, de nature législative, permettent de prendre connaissance sur place de toute information, dont une autorité administrative dispose, quelle qu'en soit la forme, d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir communication sous forme de copie, dans certaines limites et selon certaines conditions.

A côté de ces initiatives constitutionnelle et législatives, les services publics sont également réglés par un instrument juridique moins contraignant, à savoir, la Charte de l'utilisateur des services publics, précisée par trois circulaires. Enfin, il y a la transparence administrative, régie par différentes législations ou réglementations, que nous aborderons succinctement ci-dessous.

¹¹⁷ Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (Moniteur belge, 30 juin 1994).

¹¹⁸ Décret du 22 décembre 1994 (Moniteur belge, 31 décembre 1994).

¹¹⁹ Décret du 16 octobre 1995 (Moniteur belge, 29 décembre 1995).

¹²⁰ Décret de l'Assemblée de la Commission Communautaire française du 11 juillet 1996 (Moniteur belge, 27 août 1996).

¹²¹ Décret du 30 mars 1995 (Moniteur belge, 28 juin 1995). En Région flamande, voir le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand (Moniteur belge, 27 novembre 1991).

¹²² Ordonnance du 30 mars 1995 (Moniteur belge, 23 juin 1995).

¹²³ Dans son rapport annuel 1994, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) a constaté des différences « notables » entre les différentes législations, ce qui « ne contribue pas à l'accessibilité et à l'application pratique de cette législation », au détriment du citoyen. La Commission a suggéré « qu'au niveau fédéral soit prise l'initiative d'une concertation ou d'une coopération avec les autorités compétentes aux autres niveaux afin d'éliminer ou d'atténuer les différences non-pertinentes sur le plan de la législation relative à la publicité de l'administration » (Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), « Rapport annuel 1994 », p. 22).

4.2 - La publicité passive ou l'accès " au sens strict " aux documents administratifs

La loi du 11 avril 1994 permet de " prendre connaissance sur place de toute information sous quelque forme que ce soit dont une autorité administrative dispose ", d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir communication sous forme de copie, dans certaines limites et selon certaines conditions, que nous abordons ci-après.

Toutefois, il nous paraît utile, à ce stade, de faire référence à la législation des Etats-Unis, dont l'expérience en matière d'accès est considérable¹²⁴. Le droit d'accès est réglé, aux Etats-Unis, par le Freedom Of Information Act (FOIA). Cet acte s'inscrit dans la lignée du Premier amendement à la Constitution qui consacre la liberté d'expression et de presse. Adopté en 1966, le FOIA institue une procédure qui permet à toute personne de demander et obtenir copie d'un document qui est en la possession d'une agence fédérale¹²⁵.

On relèvera également que la politique de conseil et le contrôle du respect des règles du FOIA par les agences relève du Département de la Justice ¹²⁶. Par ailleurs, il convient de préciser que le Copyright Act exclut les documents fédéraux du champ de protection du droit d'auteur.

4.2.1.- Que peut-on obtenir et sous quelle forme ?

a) La loi belge du 11 avril 1994 couvre tous les " documents administratifs ", c'est-à-dire, selon le texte de la loi, toutes les informations, dont dispose une autorité administrative. Les documents sont définitifs ou préparatoires mais ils doivent être achevés et complets¹²⁷. Peu importe le support d'information, la matérialisation. Cette notion de document, comprend donc les documents écrits, mais également les " enregistrements sonores et visuels, y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information¹²⁸ ". Comme on le pressent, le champ d'application de cette loi, dans le contexte de la " société de l'information ", n'est pas négligeable.

Le document administratif est qualifié en fonction de l'autorité qui en dispose. L'autorité administrative est celle visée par l'art. 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat¹²⁹, c'est-à-dire celle qui exerce le pouvoir exécutif, en vertu de la Constitution, ou « *gravite dans l'orbite du pouvoir exécutif* », pour avoir été créée, être contrôlée par celui-ci, pour exercer une mission d'intérêt général, disposer de prérogatives de droit public ou d'une compétence coercitive de

¹²⁴ D'autres Etats, tels que la Suède, par exemple, disposent également d'une expérience importante dans le domaine (voir par exemple : SEIPEL P., *Public access to public sector-held information and dissemination policy. The Swedish experience*, in : Access to Public information, op. cit..

¹²⁵ S'il s'agit d'un acte fédéral, les différents Etats américains comportent des réglementations similaires. L'importance du FOIA ne doit pas être sous-estimée : il constitue, aux yeux des spécialistes, un " instrument de diversité " des sources d'information, un rempart contre les monopoles publics d'information, en ce qu'il accorde au secteur privé qui retravaille l'information et la redissemine un droit à l'information publique, qui fait échec aux accords exclusifs de distribution (Cfr PERRITT, H., Jr, Sources of rights to access public information, " William & Mary Bill of Rights Journal ", vol. 4, 1995, p.186).

¹²⁶ Report of the Senate, Electronic Freedom Of Information Act Amendments, (URL - <ftp://ftp.loc.gov/pub/thomas/c104/h3802.enr.txt>.)

¹²⁷ Article 6, § 2, 1° de la loi du 11 avril 1994.

¹²⁸ Doc. parl., Ch. Repr., s.o. 1992-1993, 1112/1, p. 11-12. LEWALLE P.,..., op. cit. , p. 22.

¹²⁹ Article 1er de la loi du 11 avril 1994.

décision¹³⁰. Ne sont donc pas visés les documents émanant du pouvoir législatif et judiciaire, de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État et des juridictions administratives.

La loi prévoit des exceptions obligatoires, qui valent tant dans le chef des autorités administratives fédérales que non fédérales. Elles sont parfois relatives, en ce que l'autorité pondère les intérêts limitativement énumérés (notamment, la sécurité de la population, les libertés et les droits fondamentaux des administrés, les relations internationales de la Belgique, l'ordre public, la sûreté ou la défense nationale,...) et refuse la communication si la protection de l'intérêt en cause (intérêt général ou protection des droits d'autrui) l'emporte sur l'intérêt de la publicité. Les exceptions sont parfois absolues, c'est-à-dire que l'autorité n'a pas le choix et doit refuser la publicité dans certains cas (la publicité porte atteinte à la vie privée, la publicité est interdite par une loi particulière contenant, par exemple, une obligation légale de secret).

La loi prévoit également des exceptions facultatives, lorsque le document n'est pas achevé et risque donc de créer un malentendu, lorsqu'il porte sur une opinion communiquée librement et à titre confidentiel, lorsqu'il s'agit d'une demande manifestement abusive,...(art. 6 § 3).

b) Le FOIA américain, quant à lui, est purement une loi d'accès, c'est-à-dire qu'il prévoit l'accès public aux documents sur requête mais n'impose pas d'obligation positive de diffusion même si, dans les faits, le FOIA incitera les administrations à procéder à une divulgation volontaire de certains documents, sans demande préalable, sur papier ou sur tout autre support¹³¹. L'obligation de publier un certain nombre d'informations générales ne couvre qu'une faible pourcentage des documents en possession des agences¹³².

En vertu du FOIA, « *chaque agence* », c'est-à-dire tout département exécutif ou militaire, toute entreprise gouvernementale ou contrôlée par le Gouvernement, tout établissement qui relève de l'exécutif, toute agence indépendante de réglementation¹³³, « *est tenue de rendre accessible au public un certain nombre d'informations* »¹³⁴.

Pour ce faire, elle doit « *publier un certain nombre de documents dans le Federal Register* », afin de « *guider* » le public : description de son organisation avec les personnes « *ressources* » auprès desquelles le public peut s'adresser, les règles de procédure, les descriptions des formulaires et les lieux où ces formulaires peuvent être obtenus,...¹³⁵

Elle doit également « *porter à la connaissance du public et permettre la reproduction* » des avis finaux ainsi que des commandements émis dans le cadre d'adjudications, des déclarations de politique et des interprétations non publiées dans le Federal Register, du manuel du personnel administratif et des instructions adressées au staff qui affectent un membre du public, sauf si ces informations sont publiées rapidement et que des copies sont mises en vente¹³⁶.

¹³⁰ Doc. parl., Ch. Repr., s.o., 1992-1993, 1112/1, p. 9; Doc. parl., Sén., s.o., 1992-1993, 992/2, p. 9 à 12. LEWALLE P., op. cit., p. 19.

¹³¹ RONAI M., "Données publiques : accès, diffusion, commercialisation", La Documentation française, Paris, nov. 1996, p. 127.

¹³² RONAI M., op. cit., p. 127.

¹³³ 5 USCA § 552, f.

¹³⁴ 5 USCA § 552, a.

¹³⁵ § 552 (a) (1).

¹³⁶ § 552 (a) (2).

Enfin, chaque agence doit « *rendre accessible des documents à toute personne qui le demande, rapidement* », à certaines conditions¹³⁷.

Il est à noter que cette réglementation, comme d'ailleurs la loi belge, repose sur la présomption implicite que tous les documents sont sur papier, étant donné que le FOIA a été adopté avant le développement des données informatiques¹³⁸. Néanmoins, l'accès au documents porte également sur les documents d'agence en format électronique¹³⁹, même si des intérêts privés sont mêlés à ce format¹⁴⁰.

Comme dans le système belge, certains types de documents ne sont pas accessibles car ils pourraient porter atteinte à des intérêts publics ou privés : informations relatives à la sûreté nationale, aux règles et pratiques internes d'une agence, relatives au personnel, aux secrets de commerce et informations financières privilégiées ou confidentielles, aux dossiers d'enquêtes, renseignements personnels, décisions qui n'ont pas encore été prises¹⁴¹. Mais c'est l'exception : de plus, le refus doit être justifié¹⁴². Cette obligation est sanctionnée par un recours auprès de l'autorité supérieure et, in fine, des tribunaux.

4.2.2 - Quelles conditions faut-il remplir ?

En droit belge, le titulaire du droit d'accès est l'administré, c'est-à-dire la personne physique ou morale, l'étranger, l'association de fait. Il ne doit pas se prévaloir d'un intérêt sauf bien entendu s'il désire prendre connaissance d'un document à caractère personnel (art. 4 al. 2).

Aux Etats-Unis, le FOIA parle de "toute personne", sans autre précision, c'est-à-dire tout administré. Tout comme en droit belge, le demandeur ne doit pas se prévaloir d'un intérêt.

4.2.3 - Quelle procédure faut-il suivre ?

Selon la loi belge, la procédure est introduite par une demande écrite de l'intéressé, adressée à l'autorité compétente, qui disposera d'un certain délai (30 jours) pour examiner la demande, y accéder ou la refuser (art. 6 § 5). Les travaux parlementaires font référence à la possibilité d'effectuer la demande par téléphone, mais sans garantie alors quant à la procédure de recours¹⁴³. L'absence de réponse de l'administration dans le délai prévu emporte

¹³⁷ § 552 (a) (3).

¹³⁸ RONA M., op cit. , p. 128.

¹³⁹ PERRITT H. Henry, Jr, Sources of rights to access public information, "William & Mary Bill of Rights Journal", vol. 4, 1995, p. 186.

¹⁴⁰ PERRITT H.H., Tax Analysis Case, , op cit. , p. 189. Dans son étude "Public information in the National Infrastructure", Rapport adressé au Regulatory Information Service Center (20-05-1994), PERRITT précise que "*there is a fairly stable consensus, expressed in a 1990 policy statement by the American Bar Association, that the freedom of Information Act applies to electronic formats, and that an FOIA requester should be able to choose among available formats possessed by an agency*" (p. 74). "*There is some sentiment that an electronic Freedom Of Information Act should be enacted to codify these principles* (p. 75)".

¹⁴¹ § 552 (b), 1 à 9.

¹⁴² § 552, (d).

¹⁴³ Doc. parl., Ch. Repr., s.o. 1992-1993, 1112/1, p. 14.

présomption de rejet de la demande. Le refus d'accorder l'accès constituant en lui-même un acte administratif, il devra être motivé¹⁴⁴.

Selon le FOIA américain, en cas de demande d'accès à un document, chaque agence dispose d'un délai de 10 jours (alors que l'administration belge dispose d'un délai susmentionné de 30 jours) pour déterminer si elle accorde l'accès au document ou si elle le refuse. Elle informe le demandeur de sa décision et des motifs dont elle se prévaut¹⁴⁵. Le demandeur éconduit peut faire appel auprès de l'autorité de l'agence qui dispose d'un délai de 20 jours pour confirmer ou revoir sa décision¹⁴⁶.

4.2.4 - Combien cela coûte-t-il ?

La loi belge prévoit qu'en cas de publicité passive, une rétribution « raisonnable » - c'est-à-dire qui ne vide pas de sa substance le droit d'accès - pourra être demandée, conformément aux tarifs prévus par l'article 12 de l'arrêté royal du 30 août 1996.

La réglementation américaine est nettement plus développée sur ce point. Etant donné l'importance de la tarification des services d'information, nous nous permettons de rentrer dans le détail de celle-ci, à titre indicatif.

Aux Etats-Unis, les agences peuvent exiger le paiement d'une redevance, destinée généralement à couvrir les frais de recherche et de reproduction des documents. Afin de satisfaire à ses obligations, chaque Agence doit rendre publiques des réglementations relatives à la tarification des requêtes et déterminant les dérogations et les cas dans lesquels les charges doivent être diminuées. Ces réglementations doivent cependant respecter les lignes directrices

¹⁴⁴ Un recours pourra dès lors être introduit successivement et cumulativement devant l'autorité qui a refusé (recours gracieux), la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (recours lié au premier), le Conseil d'État et les juridictions civiles. Le demandeur adressera à l'autorité qui a refusé la demande une demande de reconsidération, qui interrompt le délai de recours devant le Conseil d'État. Parallèlement, le demandeur sollicite l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (art. 8 § 2). La CADA rend son avis dans les 30 jours au demandeur et à l'autorité administrative concernée, qui dispose d'un délai de 15 jours pour reconsidérer la demande, c'est-à-dire la confirmer par une nouvelle décision ou la modifier. Le demandeur insatisfait pourra introduire un recours devant le Conseil d'État, contre la décision de reconsidération. La section législation du Conseil d'État semble considérer que le passage par la demande en reconsidération et la CADA sont des préalables obligés à la saisine du Conseil d'État (Doc. Cons. Comm. fr., 1994-1995, 196/1, p. 12). La lecture de la loi et de l'avis du Ministre laissent apparaître une appréciation différente : le passage par ces instances ne constituerait un préalable obligatoire que si le refus est considéré comme une "difficulté rencontrée" par l'administré, ce qui ne devrait pas être le cas (Doc. parl., Ch. Repr., s.o., 1992-1993, 1112/13, p. 71).

¹⁴⁵ § 552 (a) (6) (A).

¹⁴⁶ Ces délais peuvent être allongés dans des "circonstances inusuelles" (§ 552 (a) (6) (B)). En cas de second refus, le demandeur peut s'adresser à une juridiction. C'est la District Court des Etats-Unis, située dans le district du plaignant, du document de l'agence ou de Columbia, qui a compétence pour apprécier l'attitude d'une agence et lui ordonner, le cas échéant, d'accorder l'accès au document qu'elle a refusé (§ 552 (a) (4) (B)). Si la Cour ordonne la production du document et estime qu'au vu des circonstances, le personnel de l'agence a agi arbitrairement ou par caprice, le "Conseil spécial" peut initier une procédure disciplinaire. Cet organe est chargé d'enquêter et de remettre un rapport comportant des recommandations à l'autorité administrative de l'agence, qui prendra les mesures recommandées (§ 552 (a) (4) (F)).

promulguées par le Directeur de l'Office of Management and Budget (OMB), qui définissent un cadre uniforme de tarification pour toutes les agences.

L'OMB a consacré une circulaire A-25 relative à cette question. Ce texte établit des lignes directrices à l'attention des agences fédérales afin d'orienter ces dernières dans l'évaluation des contributions à demander pour les services gouvernementaux et la vente ou l'utilisation des ressources gouvernementales d'information. La circulaire requiert que la rétribution pour les produits et services fournis par des activités de type commercial soit basée sur les conditions du marché (le prix du bien, de la ressource ou du service est basé sur la concurrence en marchés ouverts, sans carence ni surplus), tandis que la rétribution pour tous les autres produits et services gouvernementaux soit fondée sur la *full recovery cost* (tous les coûts directs ou indirects, ce qui comporte une partie des coûts directs et indirects de personnel, en ce compris les salaires, les coûts de gestion et de supervision,...). Cette approche du *full recovery cost* peut apparaître en contradiction avec l'approche de *marginal cost pricing* de la circulaire A-130.

Les agences doivent donc respecter des standards minimaux, qui varient selon l'usage qui sera fait de l'information et la personne qui formule la demande¹⁴⁷ :

- Ainsi, l'accès à un document pour usage commercial sera facturé à un coût raisonnable couvrant les frais de recherche, de reproduction et de mise à jour du document.

- Les frais pris en considération se limiteront au coût de la reproduction du document lorsque la demande visera un objectif non commercial et sera formulée par une institution scientifique éducative (dont l'objectif est la recherche scolaire ou scientifique) ou non commerciale, ou une société représentative des médias.

- Les frais pris en considération se limiteront au coûts de la recherche et de la reproduction dans les cas non visés plus haut, c'est-à-dire l'accès pour une finalité qui n'est pas commerciale ni scientifique ni éducative ou relative aux médias.

Dans tous les cas de figure, les coûts pris en considération sont les coûts directs de la recherche, de la reproduction ou de la mise à jour. Aucun coût ne sera imputé si les coûts de la collecte et du traitement de la rétribution sont équivalents ou supérieurs au montant de la rétribution ou en cas de demande visant un objectif non commercial pour les deux premières heures de la recherche ou pour les cent premières pages de la reproduction¹⁴⁸.

De manière générale, une rétribution moindre voire nulle, sera demandée lorsque la communication de l'information se fait dans l'intérêt public car elle est susceptible de contribuer de manière significative à la compréhension par le public des activités du gouvernement et lorsqu'elle n'est pas destinée principalement à l'intérêt commercial du demandeur¹⁴⁹.

Aucune agence ne peut demander de paiement à l'avance sauf si le demandeur n'a pas acquitté son dû dans le délai lors d'une demande antérieure ou si l'agence fixe une rétribution qui excède 250 USD.

¹⁴⁷ § 552 (a) (4) (A) ii.

¹⁴⁸ § 552 (a) (4) (A) iv, I et II.

¹⁴⁹ § 552 (a) (4) (A) iii.

4.2.5 - Quel usage de l'information ?

En droit belge, le demandeur ne peut utiliser les informations recueillies en vertu du droit d'accès à des fins commerciales. La CADA a toutefois nuancé cette règle en estimant que seules sont visées les données brutes. Des données qui ont été travaillées, élaborées et font l'objet d'une plus-value pourraient ainsi être vendues. Dans son rapport annuel 1994, la CADA « estime que l'interdiction de diffusion va trop loin », « des informations d'intérêt général » (par exemple des informations sociales et en matière d'environnement) devant « pouvoir être diffusées »¹⁵⁰. Il est à noter que la disposition légale fédérale n'est pas assortie de sanction, contrairement, par exemple, au décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 (art. 10).

Aux Etats-Unis, le FOIA ne comporte aucune restriction quant à l'utilisation des données communiquées, hormis les dispositions relatives au calcul de la rétribution susmentionnées.

4.2.6 - La publicité passive et l'administration dans la société de l'information

Si l'on peut se réjouir de la reconnaissance du principe d'accès aux documents administratifs, on regrettera cependant qu'aucune politique précise n'existe sur le plan de l'accès électronique aux documents administratifs. On peut relever, en effet, plusieurs éléments qui indiquent que la législation, sinon la politique actuelle de l'accès est insuffisante face aux facilités techniques existantes et, de manière générale, face aux développements de la société de l'information.

On regrettera bien entendu, tout d'abord, l'absence de précisions quant à la forme sous laquelle les documents concernés peuvent être obtenus. Si, actuellement, ce sont des copies papier sur support papier qui sont fournies, il serait important, selon nous, d'envisager d'autres modes de distribution. Ceci, non seulement dans le souci de faciliter la réutilisation des données ainsi obtenues, mais également dans un souci budgétaire, puisque la transmission sous forme électronique pourrait se faire dans de nombreux cas à un coût marginal moins élevé. On relèvera que les limites existantes quant à la réutilisation commerciale des informations est évidemment un facteur important dans cette problématique.

Toutefois, les textes n'excluent pas, selon nous, certaines formes de transmission électronique. Si on considère que, selon la loi fédérale par exemple, un document administratif consiste bien en « une information sous quelque forme que ce soit, dont une autorité dispose », la consultation, voire la copie électronique de ce « document » pourrait, sur le plan des principes, être envisagée dans le cadre légal actuel. Ici aussi, on insistera sur le gain en termes budgétaires que pourrait constituer, à moyen terme, ce mode de transmission. Il reste que les principes d'une telle consultation ou reproduction électronique ne sont pas organisés, notamment sur le plan de la tarification.

Par ailleurs, la limitation quant à la réutilisation des informations ne nous semble pas légitime en principe. Si l'objectif premier est bien celui de la transparence administrative, il paraît peu défendable de refuser une réutilisation des informations obtenues, fut-elle commerciale, qui sera la plupart du temps pourvue d'une certaine valeur ajoutée. Par ailleurs, si la motivation sous-tendant la réutilisation des informations est de protéger la viabilité d'un service particulier de l'administration, il n'est pas évident qu'une telle restriction passe avec succès le test du droit de la concurrence (voir ci-dessous, les facteurs externes). Il nous semble que le seul cas, par hypothèse très rare en Belgique fédérale, où des limites de réutilisation

¹⁵⁰ CADA, op. cit. p. 20.

pourraient être légitimes sont en réalité le cas où les documents concernés sont également diffusés en vertu d'une mission de service public, lorsque l'autofinancement du service serait mis en péril par « l'écémage » qu'opéreraient certains opérateurs commerciaux¹⁵¹. Nous sommes cependant loin de cette situation en Belgique, et il est vrai que le principe de non affectation des recettes du fonctionnement budgétaire ne renforce pas la position de l'Administration fédérale sur ce plan. Ceci n'exclut pas, rappelons-le, la différenciation des tarifs d'accès selon les catégories d'utilisateurs, dans le respect du service public, comme nous avons déjà eu l'occasion de l'indiquer ci-dessus. L'exemple américain est éclairant à cet égard également.

Enfin, la politique de tarification elle-même est embryonnaire. Que signifie par exemple un prix « raisonnable » ? Il semble que c'est un prix basé sur les coûts de distribution qui doit être pratiqué, sous peine de limiter l'effectivité de l'accès pour les citoyens et de « faire payer deux fois » un service dont les frais (frais de fonctionnement, etc.) sont déjà couverts par les deniers publics. La politique développée aux Etats-Unis pourrait servir de référence à cet égard, bien que certains aspects peuvent être critiqués, comme nous l'avons relevé, concernant la prise en compte de certains coûts dans la détermination des tarifs.

Il reste que la politique d'accès est essentiellement liée au support papier. Cette politique est insuffisante dans le contexte de la société de l'information. La situation était semblable aux Etats-Unis, jusqu'en 1996. Récemment, en effet, le Freedom Of Information Act a été amendé par le Electronic Freedom Of Information Act Amendments (EFOIA), de 1996¹⁵². Cet acte répond à différentes préoccupations qui devraient éclairer l'Administration fédérale sur la nécessité de s'adapter au contexte technologique.

Tout d'abord, le EFOIA résulte de la volonté d'adapter le FOIA à l'évolution technologique, dans l'optique d'une plus grande efficacité. Le FOIA date d'une période où les documents des agences étaient essentiellement produits sur papier. A l'heure actuelle, le volume de documents créés et conservés en format électronique croît rapidement. Les PC et le stockage multimédia digital (CD-ROM, etc.) sont de plus en plus utilisés. La technologie permet de mieux répondre aux besoins des utilisateurs, qui sont souvent complexes. Elle permet une meilleure gestion de l'information : un accès plus facile du public à l'information gouvernementale entraînera une diminution du nombre de requêtes basées sur le FOIA. La technologie permet également de promouvoir l'uniformité entre les agences, et, donc, de diminuer l'incertitude du demandeur et les risques de conflits.

Ensuite, Le EFOIA répond à la volonté d'assurer la mise en oeuvre effective du FOIA et d'en finir avec le non respect fréquent des délais de réponse par les agences, dû notamment à une surcharge de travail face à un manque de ressources humaines. A ce niveau, également, on comprend toute l'importance de développer l'utilisation des nouvelles technologies, qui peuvent raccourci les délais de manière fort utile.

Ces préoccupations se retrouvent dans les considérants (« *government agencies should use new technology to enhance public access to agency records and information* »¹⁵³) et les objectifs (« *ensure agency compliance with statutory time limits* »¹⁵⁴) de l'acte modificatif.

¹⁵¹ Voir également VIALLET, M., op. Cit., p. 8

¹⁵² URL - <ftp://ftp.loc.gov/pub/thomas/c104/h3802.enr.txt>.

¹⁵³ HR 3802, Section 2, (a) (6).

¹⁵⁴ HR 3802, Section 2, (b) (3).

Les éléments principaux du EFOIA sont les suivants. Le premier élément de la réglementation de 1996 est la consécration de l'accessibilité du document sur support informatique : ce type de document tombe dorénavant expressément dans le champ d'application du FOIA, ce qui clarifie une pratique existante ¹⁵⁵. Il est donc accessible par principe.

Un second élément de la réforme est la possibilité, pour le demandeur, de solliciter un document sous tout format ou forme. Cette possibilité implique que les agences fassent des « efforts raisonnables » pour satisfaire des demandes relatives à des document sur un support différent de celui utilisé¹⁵⁶.

Un troisième élément, c'est l'obligation dans le chef d'une agence qui retravaille un document protégé afin de pouvoir le divulguer, en effaçant certaines parties, d'en indiquer l'endroit et l'ampleur de la suppression, si, bien entendu, l'agence dispose de la technologie pour le faire¹⁵⁷.

Le quatrième élément, c'est la mise en place d'une procédure spéciale de traitement prioritaire lorsque l'absence de réponse dans le délai imparti est susceptible de causer un dommage significatif au demandeur. Cette procédure s'adresse à deux catégories de demandeurs : celui pour lequel le délai de réponse peut représenter une menace imminente à sa vie ou à son intégrité physique, celui qui est impliqué dans une mission de diffusion d'information au public et qui doit informer le public de toute urgence, sans qu'il ne puisse attendre¹⁵⁸.

Le cinquième élément est la création d'un processus de différenciation des demandes en fonction de leur importance, de manière telle que les demandes précises qui portent sur peu de documents, bien identifiés, seront traitées plus rapidement¹⁵⁹.

Le sixième élément, c'est l'interdiction aux agences de se prévaloir de « circonstances exceptionnelles » pour répondre en retard aux demandes fondées sur le FOIA, au motif d'une surcharge de travail prévisible¹⁶⁰. Le délai de réponse aux demandes formulées est étendu à 20 jours ouvrables au lieu de 10 actuellement¹⁶¹.

Le septième élément est l'obligation, dans le chef des agences, de rendre accessible à la consultation et à la reproduction une copie de tous les documents, peu importe leur forme ou format, qui ont été sollicités par des particuliers et qui sont, par leur nature ou par leur objet, susceptibles de faire l'objet de demandes futures. La même obligation porte sur la rédaction d'un index général qui sera rendu accessible électroniquement à partir du 31 décembre 1999¹⁶².

¹⁵⁵ HR 3802, Section 3 : "record (...) includes any information that would be an agency record subject to the requirements of this section when maintained by an agency in any format, including electronic format."

¹⁵⁶ HR 3802, Section 5, (B) (C), "honoring form or format requests".

¹⁵⁷ HR 3802, Section 4, (3), "information made available in electronic format and indexation of records" et Section (9), "computer redaction".

¹⁵⁸ HR 3802, Section 8, (a), "time period for agency consideration of requests".

¹⁵⁹ HR 3802, Section 7, (a), "ensuring timely response to requests, multitask processing".

¹⁶⁰ HR 3802, Section 7, (c), "ensuring timely response to requests, multitask processing".

¹⁶¹ HR 3802, Section 8, (b), "time period for agency consideration of requests".

¹⁶² HR 3802, Section 4, (D) et (E), "information made available in electronic format".

Dans le même ordre d'idée, chaque agence doit rendre accessible au public, sur demande, du matériel de référence ou un catalogue des documents ou informations disponible ¹⁶³.

Il nous semble que les différents principes susmentionnés devraient être pris en compte par l'Administration fédérale belge, afin de développer une politique fédérale d'accès électronique.

4.3 - La publicité "active" ou l'accès "au sens large" aux documents administratifs, sur initiative des pouvoirs publics

La « publicité active » est également régie, en Belgique fédérale, par la loi du 11 avril 1994. Ainsi que le rappelle la section précédente, la loi du 11 avril 1994 permet de prendre connaissance sur place de toute information sous quelque forme que ce soit dont une autorité administrative dispose, d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir communication sous forme de copie, dans certaines limites et selon certaines conditions. C'est le volet « passif » de l'accès, c'est-à-dire sur requête. La loi comporte également un volet « actif », c'est-à-dire qu'il consacre le principe de la publicité faite sur initiative de l'autorité, qui « conduit l'administration à prendre en certains cas l'initiative de la communication ou de la diffusion de l'information qu'elle détient »¹⁶⁴.

La publicité réalisée à l'initiative de l'administration est également guidée par d'autres principes que ceux repris dans la loi du 11 avril 1994. Quoique moins contraignante, la Charte de l'utilisateur des services publics contient un certain nombre d'indications sur la politique de communication de l'administration. Eu égard à sa nature spécifique, nous l'analyserons séparément. De même, les principes généraux de fonctionnement de l'administration, tels que la transparence administrative, ou même la motivation des actes administratifs, participent, dans une certaine mesure, de cette même volonté d'organisation de la communication publique. De manière succincte, nous aborderons ces éléments complémentaires dans un point particulier également.

Le devoir d'information consacré par la loi du 11 avril 1994 comprend quatre obligations minimales :

- concevoir et réaliser une information officielle (mise en place par le Roi d'un service d'information fédéral qui a une fonction de support¹⁶⁵ et la désignation par des autorités administratives d'une instance responsable de la conception et la réalisation de l'information (art. 2, 1^o loi du 11 avril 1994) ;

- rédiger un document descriptif des compétences et de l'organisation de chaque autorité, comportant également des informations utiles au public¹⁶⁶;

¹⁶³ HR 3802, Section 11, "reference materials and guide".

¹⁶⁴ de TERWAGNE C., "L'accès du public à l'information détenue par l'administration", RBDC, p. 118, 1996, Bruylant.

¹⁶⁵ L'arrêté royal du 30 mai 1994 (Moniteur Belge 29.06.1994, p.17424) a rebaptisé I.N.B.E.L. "S.F.I." ou "Service Fédéral d'Information".

¹⁶⁶ L'idée a été émise lors de la discussion parlementaire de se doter d'un organe d'information central qui pourrait délivrer toute "information primaire" comme le service ou l'autorité compétente (Doc. parl., Ch. Repres. 1112/13, p. 42 et 44).

- identifier le fonctionnaire compétent susceptible de fournir des informations sur un dossier donné, ce qui n'a aucune conséquence au plan de la responsabilité, la théorie de la responsabilité de l'organe prévalant ;

- mention d'indications relatives aux voies de recours (délais, instances,...) lors de la notification d'une décision ou d'un acte administratif à portée individuelle. L'absence de mention suspend le délai de prescription imparti au destinataire pour introduire un recours.

Au-delà de ces obligations minimales, l'administration est naturellement libre de prendre des initiatives nouvelles ou complémentaires.

Une rétribution peut être demandée dans certains cas et à condition que le montant ne soit pas prohibitif, c'est-à-dire ne dépasse pas « le prix coûtant » (art. 3). Ce pourrait être là les prémisses d'une politique organisée d'information.

4.4 - La publicité " active " américaine ou l'accès " au sens large " aux documents administratifs, sur initiative des pouvoirs publics : le Paper Reduction Act et la Circulaire A 130.

4.4.1 - Contexte

La question de la « publicité active » ou « politique de gestion de l'information publique » est réglée aux Etats-Unis, par le Paper Réduction Act (PRA), mis en oeuvre par la circulaire A-130¹⁶⁷.

Le PRA, adopté en 1980, rend les agences fédérales responsables de la gestion efficace, effective et économique de leurs ressources d'informations¹⁶⁸. Pour assurer la mise en oeuvre des obligations qu'il comporte, le PRA confie à un organe la responsabilité d'encourager la mise en oeuvre de ses dispositions, en assistant les agences dans une optique intégrée de gestion de l'information. Il charge le Directeur de l'Office of Management and Budget (OMB) de définir et mettre en oeuvre une politique uniforme et consistante de gestion des ressources d'informations, de superviser le développement et promouvoir l'utilisation de principes, standards et lignes directrices en matière de gestion de l'information, d'évaluer la pertinence et l'efficacité des pratiques des agences, d'examiner la conformité de ces pratiques avec les politiques, principes, standards et orientations définis par le Directeur. C'est ce mandat donné à l'OMB qui est considéré comme le « *key to the success of the Acts* »¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Le PRA résulte des recommandations formulées en 1977 par la Commission chargée d'analyser le volume de " paperasserie " ou de " bureaucratie " des autorités fédérales. Cette Commission a en effet constaté qu'un mur de " paperasserie " s'est progressivement érigé entre la population et le Gouvernement et que ce mur représente un coût important pour la collectivité. Les autorités en ont tiré les leçons et ont mis en oeuvre deux approches combinées : la relance d'un processus de transparence et de simplification de la " complexité administrative " et des exigences larges à l'égard du Gouvernement en matière de gestion des ressources d'information, l'IRM (Information Resources Management). Ainsi, le PRA poursuit comme objectifs : la minimisation de la charge de la paperasserie administrative fédérale pour la collectivité, la minimisation du coût fédéral de la collecte, la conservation, la diffusion, l'utilisation de l'information, la coordination des politiques et pratiques fédérales en matière d'information.

¹⁶⁸ Circulaire A-130, point 5.

¹⁶⁹ Report of the Committee, op cit. , p. 5.

L'OMB a adopté en 1985 une circulaire, modifiée par la suite et qui est connue sous le nom de Circulaire A-130. Cette circulaire constitue un élément central du système en ce qu'elle définit la politique de gestion des ressources fédérales d'information, propres aux agences qui relèvent de la branche exécutive du gouvernement fédéral¹⁷⁰.

Etant donné que ce système n'a pas produit tous les effets escomptés (la qualité et la quantité d'information publique rendue accessible au public a fortement augmenté les dernières années, en format papier et électronique) mais que les autorités restent convaincues de son utilité, le PRA a été modifié en 1995, dans le sens d'un renforcement du contrôle du respect des obligations à charge de l'administration. Ainsi, l'amplitude du contrôle de l'OMB a été précisée, les responsabilités des différentes agences dans le domaine de la réduction de la complexité administrative ont été précisées, l'écoute du public, sa participation ainsi que la protection dont doit bénéficier ce dernier ont été étendues, la nécessité de rechercher de quelle manière l'utilisation des technologies de l'information peut alléger la charge pour la collectivité a été soulignée, la nécessité de respecter un objectif de diminution de paperasserie de 5 % par an a été rappelée. « *Originally concerned more with information collection than access and dissemination, and more with paper formats than electronic ones, its reauthorization has provided a vehicle for productive negotiations among the concerned interests on formulating a set of statutory principles to guide electronic dissemination* »¹⁷¹.

Le PRA définit ainsi la politique qui régit la diffusion publique de l'information par les agences gouvernementales fédérales. Il codifie les dispositions relatives à la diffusion de l'information, contenues dans la circulaire A-130. Cette dernière assure l'articulation entre les politiques, principes, standards, lignes directrices applicables aux agences fédérales en matière de diffusion de l'information, quel que soit le format de la diffusion.

4.4.2 - Contenu

4.4.2.1 - Le PRA de 1995

La modification du PRA de 1985 - ou plus exactement du Chapitre 35 du Titre 44, United States Code - étend son champ d'application aux institutions d'enseignement et sans but lucratif, aux contractants fédéraux et aux gouvernements de tribus¹⁷². Elle revoit l'autorité et les fonctions de l'Office of Information and Regulatory Affairs (le OIRA, le Bureau de l'information et des affaires réglementaires), qui est au sein de l'OMB, en précisant les responsabilités au niveau de la diffusion de l'information.

Le Directeur de l'OMB se voit expressément attribuer un certain nombre de tâches importantes. Sa compétence générale consiste à contrôler l'utilisation des ressources d'information afin d'améliorer l'effectivité et l'efficacité des opérations gouvernementales au service des missions de chaque agence. Cette responsabilité implique le développement, la coordination et le contrôle de la mise en oeuvre des politiques, principes, standards et lignes directrices en matière de gestion des ressources fédérales d'information ainsi que la direction et la surveillance de différentes opérations comme la diffusion l'accès à l'information publique, les activités statistiques, le respect de la vie privée ou l'acquisition et l'utilisation de technologie de l'information¹⁷³ ;

¹⁷⁰ Ibid., point 4.a.

¹⁷¹ PERRITT, p. 36

¹⁷² PRA of 1995, sect. 3501 (1).

¹⁷³ Section 3504 (a) (1).

En ce qui concerne la politique de gestion générale des ressources d'information, le Directeur est chargé de développer et contrôler la mise en oeuvre de politiques de gestion uniformes, d'entretenir un plus grand partage, une plus grande diffusion, un accès plus important à l'information publique, notamment au travers du développement et de l'utilisation de standards communs en matière de collecte de l'information, de propositions de modification de la réglementation pour améliorer la gestion de l'information¹⁷⁴.

En ce qui concerne la collecte de l'information et le contrôle de la « paperasserie », le Directeur reçoit notamment comme mission de revoir et d'approuver la collecte d'information proposée par les agences, de minimiser les charges que représente la collecte d'informations pour le fédéral, optimiser l'utilité pratique de l'information collectée¹⁷⁵.

Au niveau de la diffusion, le Directeur est compétent pour développer et contrôler la mise en oeuvre de politiques et lignes directrices visant à s'appliquer à la diffusion d'information par les agences fédérales, peu importe la forme et le format utilisés et à promouvoir l'accès du public à l'information, notamment au moyen de l'utilisation effectif de la technologie de l'information¹⁷⁶.

Le Directeur de l'OMB reçoit également des compétences spécifiques : après consultation, fixer un objectif annuel chiffré en terme de réduction des charges qui résultent de la collecte de l'information (au moins 10% en 1996 et 97,5% par la suite) et fixer des objectifs annuels par agence ; mener des projets pilotes pour tester des alternatives aux politiques, pratiques, lignes directrices proposées ; développer et maintenir un plan stratégique gouvernemental pour la gestion des ressources d'information¹⁷⁷. Il est également compétent pour désigner une agence centrale de collecte d'informations¹⁷⁸, pour obtenir de l'information au profit de deux agences ou plus, il peut exiger qu'une agence communique de l'information à une autre agence¹⁷⁹, mettre en place un serveur gouvernemental d'information¹⁸⁰.

Pour accomplir ses missions, le Directeur peut promulguer des règles, réglementations ou procédures nécessaires à l'exercice de son autorité¹⁸¹. Il peut requérir l'aide logistique de toute agence, dans la mesure de ce qui est praticable¹⁸².

Le directeur de chaque agence a la responsabilité d'assurer le respect des exigences légales et des politiques définies par le Directeur de l'OMB, de mettre en oeuvre les activités de gestion des ressources d'information de manière à améliorer la productivité, l'efficacité et l'effectivité de leur agence¹⁸³. Il a également pour mission de désigner un senior official qui lui fera rapport de la mise en oeuvre des obligations qui découlent du PRA¹⁸⁴. Cette personne dirigera un bureau chargé de veiller à ce que l'agence mette en oeuvre rapidement, efficacement et effectivement

¹⁷⁴ Section 3504 (b)

¹⁷⁵ Section 3504 (c).

¹⁷⁶ Section 3504 (d).

¹⁷⁷ Sect. 3505

¹⁷⁸ Sect. 3509.

¹⁷⁹ Sect. 3510

¹⁸⁰ Sect. 3511.

¹⁸¹ Sect. 3516.

¹⁸² Sect. 3515.

¹⁸³ Sect. 3506 (a1).

¹⁸⁴ Sect. 3506 (a2).

les politiques d'information et les responsabilités en matière de gestion, telles qu'elles sont définies par le PRA¹⁸⁵.

L'officier responsable des programmes de chaque agence reçoit pour mission de définir le besoins de programme d'information et de développer des stratégies, des systèmes et des moyens de rencontrer ces besoins¹⁸⁶. Il est responsable de l'affectation des ressources d'information aux programmes.

Le nouveau PRA met à charge des agences un certain nombre d'obligations et leur interdit un certain nombre de comportements. Ainsi, chaque agence fédérale est tenue :

- d'établir une procédure pour évaluer la collecte prévue de l'information, indépendante de la responsabilité du programme ;
- de gérer les ressources d'informations de manière à réduire la charge que représente pour le public la collecte de l'information ;
- veiller à ce que le public ait un accès équitable et en temps opportun aux services et produits d'information ;
- prendre des actions spécifiques en matière de technologie de l'information.

Ainsi, chaque agence ne peut pas, sauf autorisation spécifique d'une loi¹⁸⁷ :

- établir des accords de distribution exclusifs ou limitatifs qui interfèrent avec l'accès équitable et en temps opportun du public à l'information ;
- restreindre ou réglementer l'utilisation, le revente ou la rediffusion de l'information communiquée, par le public ;
- imputer une rétribution ou demander des royalties en cas de revente ou redistribution de l'information publique ;
- établir une rétribution dans le chef de l'utilisateur, qui excède le montant du coût de la diffusion.

Le PRA prévoit l'obligation de consultation du public, avant toute collecte d'information. Le Directeur de l'OMB, dont l'accord est nécessaire, devra prévoir un délai de 30 jours avant toute décision, pour permettre au public de réagir¹⁸⁸. Il peut également procéder à des consultations publiques lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la nécessité d'une récolte d'information¹⁸⁹.

4.4.2.2 - La circulaire A-130 (1985)

Il ne nous a pas semblé opportun de rentrer trop dans le détail de cette circulaire complexe, dont une partie a été codifiée dans le PRA et a déjà été expliquée dans la section précédente. Qu'il suffise de rappeler que le PRA confie un mandat assez large aux agences afin qu'elles développent une gestion efficace, effective et économique de leurs ressources d'information. Les agences sont assistées dans cette tâche par le Directeur de l'OMB qui a notamment pour mission de veiller à une approche intégrée des systèmes de gestion de l'information, de veiller à une mise en oeuvre uniformisée des politiques, de superviser et encourager le développement de

¹⁸⁵ Sect. 3506 (a3)

¹⁸⁶ Sect. 3506 (a 4).

¹⁸⁷ Sect. 3506 (d) (4).

¹⁸⁸ Sect. 3507.

¹⁸⁹ Sect. 3508.

principes, standards et lignes directrices en la matière. Cette circulaire est donc importante. Au plus précise elle est, au moins importante est la marge de manoeuvre des agences.

4.4.2.3 - Le "Memorandum interprétatif" de l'Administrateur de l'Office of Information and Regulatory

Ce memorandum interprétatif est une note adressée par l'OIRA aux différents responsables de la gestion de l'information au sein des agences. Il est destiné à les aider à adapter leurs politique de gestion de l'information, suite à la modification du PRA de 1995.

Cette note présente un intérêt particulier en ce qu'elle reprend un certain nombre de questions qui se sont posées dans la mise en œuvre du PRA et de la circulaire OMB-130. Elle aborde trois questions principales : la portée de la responsabilité de diffusion, dans le chef des agences, la politique des coûts de diffusion et la question des pratiques restrictives.

Les différentes agences américaines ont la responsabilité de procéder à la dissémination d'information, dans le cadre des principes établis par le PRA et des lignes directrices émises par le Directeur de l'OMB¹⁹⁰. Un des objectifs du PRA est « *to encourage a diversity of sources for information based on government public information* »¹⁹¹. Les agences publiques, fédérales ou des Etats, l'industrie de l'information, les bibliothèques et établissements d'enseignement sont considérés comme des « partenaires » « *in promoting the use of government public information* »¹⁹².

Les agences doivent communiquer avec le public à deux niveaux : leurs plans de diffusion et l'utilisation d'intermédiaires pour les aider dans leur politique de diffusion.

En ce qui concerne le premier niveau, la responsabilité de diffusion nécessite la connaissance des personnes qui vont utiliser les produits d'informations diffusés par les agences. Ce partenariat, qui suppose une consultation régulière, permet aux utilisateurs de contribuer à la qualité et à la pertinence de l'information diffusée. Pour atteindre cet objectif, il convient d'informer le public des plans de diffusion de l'information, établis par les agences et de le consulter avant toute modification, notamment du format, du contenu, de la forme ou de la disponibilité de l'information, spécialement si cette information est nécessaire au public ou peut l'affecter. Une telle communication est également importante à l'égard d'autres agences, qui peuvent, elles aussi, être affectées par un changement.

En ce qui concerne le second niveau, il est rappelé que l'annexe IV de la Circulaire A-130 impose aux agences qui souhaitent faire appel à un intermédiaire pour les aider dans leur tâche de diffusion de l'information de veiller à ce que cet intermédiaire n'impose des restrictions qui seraient incompatibles avec leurs responsabilités en matière de diffusion.

La note rappelle que les agences doivent également tenir compte de leurs responsabilités qui découlent d'autres réglementations, comme le FOIA, par exemple. Ainsi, le fait de procéder à une diffusion volontaire d'une information qui est fréquemment sollicitée en vertu du FOIA permettra de réduire la charge de la délivrance répétée de cette information.

¹⁹⁰ Section 3506 (d) et 3504 (d).

¹⁹¹ KATZEN S., « Memorandum for agency senior information resources management, Implementing the information dissemination », Office of Information and Regulatory Affairs, 29 septembre 1995.

¹⁹² Ibid. , p. 1.

Au niveau du coût de la diffusion, si le PRA et la circulaire précisent que les agences ne peuvent demander aux utilisateurs de payer un montant qui excède le coût de la diffusion, le coût de la collecte initiale de l'information et de son traitement n'étant pas inclus dans le coût de diffusion¹⁹³, la circulaire ne fournit aucune formule spécifique pour aider les agences à tarifier leur information.

Il est entendu que la tarification est laissée à l'appréciation de chaque agence, qui doit être en mesure de pouvoir justifier les éléments de son prix et les montants qu'elle attend récolter en retour. Au-delà de cette règle, la note rappelle que l'annexe IV de la Circulaire précise que le coût de la diffusion de l'information devrait généralement correspondre à la somme de tous les coûts qui découlent spécifiquement de la préparation et de la diffusion du produit concerné. Cela signifie par conséquent qu'une contribution ne pourrait pas être demandée quand une agence prépare une information pour son usage interne. Si cette agence prépare une information qui va être diffusée au public, les coûts de préparation et de diffusion qui en découlent pourront être répercutés sur l'utilisateur, l'intervention d'un intermédiaire pouvant être compris dans ces coûts. Un supplément pourrait être demandé dans certaines circonstances, si l'information est diffusée au profit d'un groupe spécifique identifiable.

En cas de banque de données gouvernementale accessible au public en ligne, les coûts de diffusion ne comprennent pas les coûts qui découlent du développement initial de la banque de données, en ce compris les coûts des hardware et software. Par contre, dès que la décision est prise de rendre la base de données accessible au public, les coûts logistiques additionnels qui découlent de la diffusion (adaptation de la base de données, logiciels nécessaires, coûts d'un service clientèle, capacité de télécommunication,...) peuvent être répercutés sur l'utilisateur.

En cas de diffusion d'information via CD-ROM, les coûts liés au développement initial de la banque de données ne sont pas compris mais une partie des coûts liés au formatage des données et à la mastérisation des CD-ROM pourra être répercutée sur l'utilisateur.

En ce qui concerne les pratiques restrictives, le PRA souligne la responsabilité des agences de rendre accessible, en temps et en égalité, l'information publique dont elles disposent¹⁹⁴, ce qui interdit aux agences de conclure des accords de distribution qui pourraient interférer avec cette responsabilité. Dans le même ordre d'idées, « *agencies may not themselves restrict or regulate the public's use, resale, or dissemination of public information* »¹⁹⁵. Ainsi, une agence qui vend un accès en ligne à une banque de données en refusant de vendre des copies de la banque de données se rend coupable de pratique inéquitable et indûment restrictive car elle empêche d'autres acteurs de fournir le même accès à un prix inférieur¹⁹⁶. Ainsi, une agence qui souhaite fournir une information qu'elle détient sur support informatique, doit donner accès de manière équitable aux données sous-jacentes¹⁹⁷.

La note précise que « *agencies should not attempt to exert control over the secondary uses of their information dissemination products* »¹⁹⁸. Mais les agences doivent informer des limitations liées aux données, comme leur degré de fiabilité, par exemple.

¹⁹³ Section 3506(d)(4)(D) du PRA et Section 8a(7)(c) de la Circulaire A-130.

¹⁹⁴ Sect. 3506 (d).

¹⁹⁵ KATZEN S., op cit. , p. 4.

¹⁹⁶ Annexe IV de la Circulaire A-130.

¹⁹⁷ Sect. 3506 (d)(1) du PRA.

¹⁹⁸ KATZEN S., op cit. , p. 4.

Dans certains cas, et spécialement dans un environnement électronique, le demandeur de l'information a besoin d'un certain contrôle de qualité de l'information qui serait distribuée par un distributeur privé. L'agence devrait alors imposer au distributeur privé le respect de certaines procédures de vérification, par lesquelles ce dernier s'engage à respecter certains critères.

4.4.2.4 - Les principes de la " diffusion fédérale de l'information publique ", élaborés par l'Information Industry Association.

Selon L'Information Industry Association, organisme regroupant des acteurs du marché de l'information, les principes suivants doivent être respectés en matière de diffusion de l'information :

- le gouvernement fédéral a la responsabilité d'assurer un accès large à l'information publique, notamment en utilisant les technologies qui ont fait leurs preuves en matière d'accès du public à l'information ;
- les agences doivent concentrer leurs ressources limitées sur la diffusion de produits d'information dans un format commun et générique, qui répond aux besoins des utilisateurs ;
- le gouvernement fédéral devrait encourager la plus grande diversité des sources d'information publique (principe de non-discrimination) ;

Il faut retenir de ces différents principes que l'accès à l'information détenue par le secteur public doit être libre, puisqu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque monopole et que cet accès doit se faire à un prix qui correspond au coût marginal de la diffusion, puisque l'objectif n'est pas de faire des recettes et qu'il ne convient pas de faire supporter par les usagers des coûts encourus par les administrations indépendamment de la diffusion.

La Belgique fédérale ne connaît pas, à notre sens, d'associations ayant formulé de telles recommandations. On ne peut qu'encourager le développement de telles initiatives au niveau belge, qui permettent à l'Administration fédérale de connaître les attentes du secteur. Sur le fond, on renverra toutefois aux réflexions susmentionnées, qui justifient certains écarts par rapport aux quelques principes résumés de l'association américaine.

Au niveau européen, l'Association Européenne de l'Industrie de l'Information a proposé un ensemble de principes qu'elle souhaiterait voir reprises dans une directive européenne sur l'accès à l'information. Ces principes insistent notamment sur la nécessaire clarification des systèmes de licences et de tarification des données publiques. Un principe de non discrimination selon le type d'utilisateur ou selon le territoire où les données réutilisées seraient vendues. Le principe de non exclusivité devrait être la règle, si cette exclusivité est contraire au droit de la concurrence. Par ailleurs, il ne devrait pas être créé de services électroniques d'information directement commercialisés par le secteur public si des tels services sont déjà offerts par le secteur privé. On remarquera encore que l'Association convient également qu'une aide financière peut être accordée aux services qui sont nécessaires dans l'intérêt public, si ces services se sont pas viables sans celle-ci et ne pourraient être fournis par le secteur privé. La collaboration public-privé doit être encouragée, y compris par la création de *joint-ventures*, lorsque celles-ci sont les plus appropriées pour le développement du marché de l'information¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Voir in : WORLOCK, D., « Opportunities and Constraints of Public Data Commercialisation : A private company viewpoint », Documentation de la conférence organisée à Stockholm les 27 et 28 juin 1996, op. cit..

5 - Facteurs réglementaires externes

Cette partie de l'analyse est centrée sur l'étude synthétique de plusieurs facteurs réglementaires qui influencent ou doivent influencer l'action de l'administration, bien qu'ils ne relèvent pas, à strictement parler, de l'action de l'administration. Il s'agira ici de passer en revue ces facteurs afin de pouvoir, dans la deuxième partie de l'analyse juridique, déterminer en quoi ceux-ci modalisent le développement de services télématiques.

Les facteurs envisagés à ce stade de l'analyse sont la protection de la vie privée, le droit de la concurrence, le statut du document, la signature électronique et la cryptographie.

5.1. La protection de la vie privée

La protection de la vie privée, en particulier la protection des données personnelles a un impact certain sur l'action de l'administration en matière d'information et d'accès à l'information, tant entre départements qu'entre les départements et le public. Un nombre de répertoires contiennent ainsi des données qui permettent l'identification d'individus (immatriculation des véhicules, registres de commerce, données sociales, etc.).

En Belgique, c'est la loi du 12 décembre 1992 et ses arrêtés d'application qui régit principalement la matière. Celle-ci devra par ailleurs être adaptée à la directive européenne du 24 octobre 1995 sur la protection des données personnelles²⁰⁰.

L'accès à ces données personnelles (ou aux ensembles d'informations qui les contiennent) peut se révéler fort utile pour des raisons de marketing, de recherche, etc. En soi, les législations relatives à la vie privée n'interdisent pas de manière générale l'accès ou la commercialisation des données. Toutefois, une balance doit être opérée par l'administration, sur la base des règles en vigueur, entre l'intérêt de la vie privée des personnes concernées et les autres intérêts en cause (transparence, commercialisation, ou autres). Le projet actuel de Livre Vert sur l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public dans la société de l'information insiste à cet égard sur la responsabilité des autorités publiques dans la balance qu'elles opéreront entre les divers intérêts susmentionnés et le respect des données personnelles. La question, toujours selon le projet de livre vert, étant de déterminer les secteurs publics d'activités qui requièrent une attention prioritaire au regard de la balance entre le droit d'accès et la protection de la vie privée.

Il est intéressant de remarquer que les questions ne se limitent pas à la protection des données des citoyens « fichés », mais couvrent également les données des fonctionnaires eux-mêmes ou des responsables politiques dont les données sont renseignées dans le cadre des services d'information mis en place (cfr. par exemple les CV des ministres sur le site du S.F.I.). On peut même imaginer la nécessité de prendre en compte les données de tiers dans le cadre de visites ou autres contacts éventuellement officiels avec les institutions publiques renseignées dans un service déterminé²⁰¹. On perçoit bien, à ce niveau, la limite existant entre, d'une part, la transparence de l'action administrative, qui mène à l'information la plus complète possible, et, d'autre part, la protection de la vie privée. A cet égard, on rappellera la spécificité des services fournis via Internet, dans la mesure où la transparence ainsi atteinte dépasse en réalité les exigences légales, du moins sur le plan géographique. Un site pourra être consulté

²⁰⁰ J.O.C.E., n° L 281, 23 novembre 1995.

²⁰¹ Cfr. Les réflexions communiquées lors du GERI2/04/97.

partout dans le monde alors que les obligations de transparence se limitent parfois aux relations avec les « administrés »...

En réalité, on peut distinguer les exigences en matière de vie privée selon le type de services mis en oeuvre. A côté des informations relativement générales sur les activités et les membres d'un département ministériel, peuvent s'organiser de véritables forums de discussion (cfr. les *newsgroups*). Dans ce cadre se pose alors la question de l'anonymat, de l'usurpation d'identité, de la récupération des messages et, en définitive, de la finalité des traitements qui seront opérés au départ des données personnelles communiquées dans le cadre des discussions. La volonté exprimée dans le plan d'action de mai 1997 d'organiser des listes de discussion doit prendre en compte cette question. A titre d'illustration, on peut mentionner la garantie accordée en France, dans le cadre du site Web « Le Petit Matignon »²⁰², de ne pas traiter les données personnelles des personnes participant aux listes de discussion relatifs aux problèmes rencontrés avec l'administration.

D'autres services, notamment les sites Internet d'offres d'emploi, permettent l'interactivité. Ceux-ci doivent bien sûr garantir le respect de la vie privée.

De manière générale, le problème principal posé par l'utilisation des données personnelles au sein de l'administration pourrait être le regroupement de nombreuses données personnelles accessibles aisément sur un plan technique. Si le regroupement de données, voire le croisement de celles-ci, peut s'avérer fort utile, il n'en reste pas moins que **l'interconnexion** de fichiers divers gérés par l'administration doit faire l'objet d'une attention minutieuse. Il s'agira, dans ce cas, d'éviter l'interconnexion abusive de ces fichiers qui dépasserait les finalités respectives pour lesquelles les données personnelles ont été communiquées. Il s'agit dès lors, au cas par cas, de déterminer précisément les données nécessaires au fonctionnement d'un service déterminé et de limiter l'accès du département ou de l'unité concernée à ces données, au risque, sinon, de porter atteinte de manière inutile et fort préjudiciable au droit fondamental au respect de la vie privée des citoyens. Des mesures techniques de limitation d'accès, par exemple, sont prévues par la loi de 1992 et s'appliquent tout autant, doit-on le rappeler, aux administrations qu'au secteur privé.

On remarquera également qu'en supplément des exigences de protection de la vie privée, d'autres exigences de confidentialité devront être prises en compte dans le cadre de transferts de données émanant de l'administration. Dans le cadre de services à caractère médical, on songe ainsi au secret médical dans le transfert de données personnelles relatives à la santé. Dans d'autres secteurs, on peut également renvoyer aux exigences des secrets, etc.

5.2 - Le droit de la concurrence

Le droit de la concurrence est déterminé principalement par les articles 85 à 94 du Traité de Rome, ainsi que, en Belgique, par la loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique. En principe, elles sont applicables au secteur public comme aux entreprises privées, sous la réserve de la nécessité de dérogations en raison du caractère d'intérêt économique général de la mission d'intérêt général considérée (article 90 du traité de Rome).

Comme cette question a été abordée à plusieurs reprises dans la présente analyse, nous nous contenterons ici de résumer les questions qui se posent dans la mise en œuvre de service d'informations face au secteur public.

²⁰² site « Petit Matignon » (URL - <http://www.premier-ministre.gouv.fr>)

Les problèmes de concurrence, de manière générale, se posent surtout sur le plan de l'obtention des données. Soit l'accès est purement et simplement refusé, comme c'est parfois le cas, indirectement, en Belgique, puisque la loi du 11 avril 1994 refuse l'utilisation commerciale des données obtenues en exécution de la loi relative à la publicité de l'administration. Soit, l'accès est consenti à des conditions financières qui mettent en péril la viabilité du service privé concerné. Par ailleurs, des questions de concurrence peuvent également se poser lorsque les services d'information du secteur public bénéficient de subventions croisées pour l'exploitation des services, notamment pour la promotion de ceux-ci.

Concernant la première question, à savoir l'accès lui-même aux informations, on retiendra qu'en dépit des limitations actuelles de la législation fédérale quant à la réutilisation commerciale des données obtenues en exécution de la loi du 11 avril 1994, une réutilisation commerciale doit être reconnue explicitement, comme le rapport de la CADA susmentionné le suggère d'ailleurs (cfr. supra les réflexions *sub* 4.2.5.).

Dans le cas où le secteur privé peut obtenir les informations qu'ils souhaitent, la deuxième question est alors de déterminer les conditions financières d'accès à l'information. La question est particulièrement controversée lorsque le secteur public offre lui-même un service d'information. Dans ce contexte, les conditions d'accès doivent être déterminées de manière non discriminatoire. Outre que l'accès devrait pouvoir se réaliser par voie électronique si le secteur public (ou le concessionnaire) en dispose lui-même (voir ci-dessus les réflexions consacrées au service universel), la tarification de ces services doit se faire de manière transparente et ne devrait pas prendre en compte les coûts de collecte de l'information, qui rentrent dans le cadre des missions de service public de l'Etat. La comptabilité séparée des activités du secteur public, ou la subvention des entreprises privées chargées de la concession, doit permettre de déterminer précisément les coûts à prendre en charge.

Enfin, la promotion des services d'information publics en concurrence avec le secteur privé ne peut pas, non plus, être financée par la voie d'autres budgets, sous peine pour l'Etat d'abuser de sa position dominante. On peut, à cet égard, renvoyer à un exemple français. Dans ce cas particulier, le Ministère des Finances, qui avait développé, en concurrence avec le secteur privé, un service de calcul de l'impôt par Minitel, faisait la publicité du service par la voie des formulaires de déclaration ...²⁰³. Cette situation est bien entendu anti-concurrentielle.

Pour illustrer notre propos en Belgique, on pourrait se référer au service offert depuis peu par le Moniteur belge sur le Web. Quel serait le prix d'accès à l'information brute (législation, etc.) ? Sous quelles formes serait-elle fournie (électronique, papier) ? Le prix de commercialisation de ce service (selon nos informations, 15 FB par minute de consultation) couvre-t-il des frais normalement déjà couverts par le contribuable dans le cadre d'autres missions de l'Etat ? Quel budget finance aujourd'hui la publicité faite par l'Etat pour ce service ? Telles sont les questions auxquelles il appartient à l'Etat de répondre, de manière satisfaisante, afin de permettre le développement durable du marché de l'information.

²⁰³ NOUEL, B., *Commercialisation des données publiques et concurrence*, Documentation de la conférence organisée à Stockholm, op. cit..

5.3 - Le statut du document et de la preuve : la signature électronique, la cryptographie et la confidentialité des données.

5.3.1 - Le statut du document et de la preuve, et la signature électronique

L'administration est soumise à certaines règles de formalisme, la plupart du temps au même titre que le secteur privé. Un exemple de ce formalisme est la signature de nombreux documents qui, seule, engage l'administration envers le particulier. Ce formalisme est également un facteur à prendre en compte dans le développement de services télématiques. Par ailleurs, la question du statut du document, de manière générale, conditionne le développement de certaines applications.

5.3.1.1 - Les exigences actuelles en matière de preuve

L'Administration fédérale fonctionne, la plupart du temps, selon des règles adaptées au contexte " papier " et non au contexte électronique, que ce soit dans le cadre d'échanges entre administrations ou de services, ou vis-à-vis des particuliers et des entreprises. Et ce, bien que des aménagements aient déjà modifié les exigences, du moins en pratique, de certaines administrations (emploi du fax, cachets « valant signature », par exemple).

Diverses propriétés fondamentales ont pu être ainsi identifiées²⁰⁴ comme autant d'exigences visant à conférer à un message sa validité sur le plan légal :

□ La certitude de l'identité de l'auteur et/ou de l'expéditeur d'un document est une autre exigence. Seule une telle certitude permet au destinataire du document de valider celui-ci. Cette fonction est en général confiée à la signature manuscrite. A cet égard, les mécanismes techniques d'authentification ont un rôle non négligeable à jouer. Par ailleurs, une exigence non moins importante est celle de la non-répudiation du document par l'émetteur du document. Dans ce cadre également, les systèmes techniques d'encryptage (en particulier les systèmes asymétriques) peuvent procurer une sécurité équivalente, voire plus grande, que le système de la signature manuscrite d'un original.

□ Une autre exigence de l'administration est l'intégrité des messages : il est nécessaire de s'assurer que l'information transmise n'a pas été modifiée ou altérée, que ce soit volontairement ou accidentellement. Cette fonction est également remplie, traditionnellement, par la voie de la signature manuscrite du document original. Il s'agit ici d'authentifier le contenu d'un document. A cet égard, la signature électronique trouve une nouvelle application, notamment par la voie de l'encryptage asymétrique.

□ Une exigence supplémentaire souvent considérée dans l'envoi de documents est la preuve de la date exacte de l'envoi d'un document. Cette date constitue par exemple le point de départ d'un délai pour accomplir certains actes relatifs à ce premier document, que ceux-ci émanent de l'administration (tutelles, etc.) ou de particuliers/entreprises (recours, etc.). Le rôle de " tiers de confiance " (Trusted Third Parties, ou TTPs), que nous envisagerons, peut dans ce cadre conférer en quelque sorte " date certaine " à des documents électroniques.

Outre ces propriétés fondamentales, d'autres exigences doivent parfois, selon les cas d'application, être rencontrées dans le cadre de la communication interne ou externe de l'administration.

²⁰⁴ Voir, par exemple, l'étude " Legal Aspects of Interchange of Data between Administrations ", Rapport à la Commission Européenne, ICRI, 1996, p. 84 et suivantes.

□ Il y va notamment de la confidentialité d'un message et ce, même en dehors de considérations liées à la protection des données personnelles des personnes, que nous envisagerons par ailleurs. Certains documents sont ainsi de nature confidentielle et ne peuvent être communiqués librement. Il s'agit dès lors de garantir que le document ne soit transmis ou ne soit accessible qu'aux personnes dûment autorisées. De manière générale, d'autres exigences de confidentialité sont également liées à des documents préparatoires ou internes.

□ Par ailleurs, certains documents contiennent des informations confidentielles en raison de leur lien avec des secrets d'affaires ou parce qu'elles sont couvertes par le secret professionnel.

□ De manière complémentaire à l'identification de l'expéditeur d'un message, il s'agit dans certains cas d'identifier le destinataire d'un document, voire, parfois, d'assurer la réception effective du document lui-même (point de départ d'un délai, etc.). Un accusé de réception est parfois exigé de la part du destinataire. A cet égard, les systèmes de TTPs peuvent également trouver application judicieuse.

Comme on peut le constater à l'issue des quelques commentaires qui précèdent, le rôle de la signature est fondamental dans le cadre de l'action administrative. En se limitant aux seules initiatives énoncées dans le cadre des projets fédéraux sur la société de l'information, on constate que la reconnaissance et l'organisation de la signature électronique est indispensable. On peut se référer ainsi au projet de carte d'identité sociale qui doit constituer la base d'un échange de données électroniques entre le citoyen et le secteur public, ou encore aux projets du ministère des finances en matière de communication électronique de déclarations à la TVA, etc.²⁰⁵.

Or, il apparaît que le cadre juridique actuel, qui exige dans la plupart des cas une signature manuscrite, n'est pas adapté aux échanges au sein des administrations ou entre les administrations et le public, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers. Ceci a d'ailleurs été constaté, dans le plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : « *Les citoyens et les entreprises doivent également être en mesure de transmettre des données personnelles par voie électronique aux différents services publics. (...) Ceci suppose le développement d'un système de signatures électroniques certifiées et d'accusés de réception électroniques* »²⁰⁶. C'est le principe de certificateur électronique qui est ici implicitement reconnu au niveau fédéral.

L'absence de réglementation n'est d'ailleurs pas spécifique à la Belgique. De nombreux Etats de l'Union Européenne sont dans le même cas²⁰⁷, à l'exception de l'Allemagne, qui a adopté, le 4 juillet dernier²⁰⁸, une loi sur les services d'informations et de communication réglementant la signature digitale.

5.3.1.2 - La signature électronique

La technique de signature électronique la plus généralement citée consiste, en substance, en un fichier informatique produit à l'aide d'une clef secrète détenue par l'expéditeur du

²⁰⁵ Plan coordonné pour la société de l'information au sein de l'administration fédérale, p. 17.

²⁰⁶ Plan coordonné pour la société de l'information au sein de l'administration fédérale, p. 17.

²⁰⁷ Voir notamment la Communication de la Commission européenne, Vers une initiative européenne en matière de commerce électronique, COM (97) 157.

²⁰⁸ Voir en particulier l'article 3 "Gesetz zur digitalen Signatur".

message accompagné de la signature. Une clef publique permet de décoder la signature. En résumé, la signature électronique permet dès lors, comme la signature manuscrite dans le contexte papier (voire mieux), de garantir l'identité de l'expéditeur et l'intégrité du message.

Le Conseil des ministres du 30 mai 1997 a cependant adopté une note importante prévoyant l'adoption d'un projet de loi permettant la signature électronique²⁰⁹. Celle-ci confirme notamment la nécessité de cette évolution pour les administrations : « *L'introduction de la télématique dans le secteur public est ralentie par l'incertitude relative au statut de la signature digitale dans les procédures administratives* »

Le principe de la liberté du chiffrement paraît acquis au stade actuel de la préparation de la législation sur la signature électronique, ce qui n'est pas le cas dans les différents Etats qui disposent actuellement d'une législation concernant ce processus. En effet, le chiffrement est parfois considéré comme un bien à double usage, c'est-à-dire, en substance, susceptible de servir des fins intéressant non seulement la vie civile mais également militaire. Ceci justifie, selon certains, des restrictions à l'exportation des logiciels, etc. Si le chiffrement sera donc fort probablement libre, des conditions, non connues à ce jour, pourraient sans doute modaliser l'utilisation de celui-ci.

Par ailleurs, plusieurs questions doivent donc être prises en compte dans une réglementation de la signature électronique. Outre l'adaptation du Code civil et d'un grand nombre de lois et règlements exigeant explicitement la signature manuscrite, il faut organiser les autorités à même de gérer la certification des signatures. En ce qui concerne plus particulièrement notre propos, il est important également de clarifier l'utilisation des signatures électroniques dans le cadre des relations entre les administrations, ainsi qu'entre l'administration et le public.

Comme le relève la note du Ministre de la Justice précitée²¹⁰, il s'agit notamment de déterminer si l'organisation d'une certification spécifique est nécessaire pour la communication électronique administrations / public, mais aussi de permettre le fonctionnement des délégations existantes, qui permettent de garantir que le fonctionnaire dispose bien de la compétence particulière engageant l'administration grâce à sa signature. A cet égard, l'utilisation au sein de l'administration de signatures électroniques permettant non seulement l'identification des personnes physiques mais également l'identification de « l'attribut » (« *attribute certificates* »), c'est-à-dire de la compétence de celle-ci apparaît comme nécessaire.

Quelques points sont proposés par le document précité. En particulier, l'utilisation de la carte d'identité sociale comme instrument porteur de la clé secrète et publique soulève des inquiétudes quant au détournement de finalité de la carte conçue à l'origine pour l'authentification dans les relations avec les administrations de sécurité sociale, qui pourrait dès lors devenir l'instrument unique d'authentification dans les relations du citoyen avec l'ensemble des administrations et, en outre, servir dans les relations du citoyen et d'entreprises du secteur privé.

En toute hypothèse, la multiplication des interconnexions entre administrations que permettra l'utilisation d'une clé unique, nous apparaît rendre absolument nécessaire une réglementation de ces interconnexions pour garantir le respect de la vie privée.

²⁰⁹ « Vers une réglementation juridique en matière de signature digitale », note du 27 mai 1997 du Ministre de la Justice au Conseil des Ministres.

²¹⁰ Voir note précitée, pp. 14-17.

On relèvera encore que cette problématique de l'utilisation de la signature électronique est traitée au plan fédéral dans le cadre d'un projet de recherches dénommé "Agora", commandité par les Services fédéraux scientifiques, techniques et culturels. Agora regroupe, outre les partenaires techniques Network Solutions, Belgacom et Philips, le Ministère des finances, la Banque Carrefour de la Sécurité sociale et l'ONSS, le Registre national, ainsi que le Ministère des Affaires économiques.

5.3.2 - La cryptographie et la confidentialité des données

5.3.2.1 - Notion

Si, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'authentification des documents par la voie de la signature électronique permet d'avoir la certitude qu'un document a bien été émis par une personne autorisée (authentification de l'origine) et qu'il n'a subi aucune modification illicite (authentification du contenu), la confidentialité des données, garantie par la cryptographie, assure que la signification d'une information ne sera comprise que par les personnes habilitées (toute personne non autorisée n'aura donc pas accès aux informations transmises)²¹¹.

Les transferts électroniques de données, spécialement en réseau ouvert, exigent que des techniques puissent être utilisées en vue d'assurer la confidentialité des informations transmises entre partenaires. Les systèmes à double clé (l'une, publique, l'autre, secrète), permettent de parvenir à de telles fins.

5.3.2.2 - Réglementation de la cryptographie et société de l'information

Si la cryptographie utilisée aux fins d'assurer la confidentialité des données offre de multiples avantages, elle peut toutefois poser des problèmes en cas de nécessité d'écoutes, telles que pratiquées dans le cadre de la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées.

Une brève analyse de cette loi s'impose afin de comprendre la problématique de la cryptographie en droit belge (1). Sa lecture doit être complétée par celle des articles 202 et 203 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, venant amender la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (2).

La loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées a consacré le principe de la protection de la vie privée contre les écoutes tout en autorisant ces dernières à titre exceptionnel et ce afin de lutter contre le terrorisme et la grande criminalité.

Le champ d'application de la loi est clairement défini. Elle s'applique tant aux communications qu'aux télécommunications, ces dernières consistant en « *toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de données de toute nature, par fil, radioélectricité, signalisation optique ou un autre système électromagnétique* » (article 68,4° de la loi du 21 mars 1991 susmentionnée). Par ailleurs, ces communications et télécommunications doivent être « *privées* ».

²¹¹ HUBIN J., « La sécurité informatique », Cahier du C.R.I.D., à paraître.

La faculté d'effectuer des écoutes doit être considérée comme une dérogation au principe général d'interdiction de pratiquer des écoutes. Les cas les justifiant ainsi que la procédure suivant laquelle elles doivent être réalisées sont strictement définis par la loi²¹².

Afin que la loi sur les écoutes ne soit pas vidée de son sens, il était indispensable que, parallèlement, des adaptations au niveau de la réglementation des télécommunications aient lieu. Tel est l'objet de la loi du 21 décembre 1994.

Parallèlement, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales diverses (articles 202 à 204) a amendé la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en insérant deux dispositions, l'une étant relative aux moyens techniques par lesquels les opérateurs de réseaux doivent permettre l'application de la loi sur les écoutes (article 70 bis), l'autre à l'agrément des appareils terminaux (article 95, alinéa 1er).

Il faut encore noter que deux propositions de loi ont récemment été déposées devant le Sénat²¹³. Elles suggèrent toutes deux l'abrogation des articles 70 bis et 95, alinéa 1er, 5° de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

La seconde propose en outre une solution alternative. Tout en reconnaissant que l'interdiction de l'usage de la cryptographie serait disproportionnée au but poursuivi par la nécessité d'assurer les écoutes, elle reconnaît la nécessité de trouver une solution au problème posé par les écoutes, en écartant d'emblée la solution du *key escrow*²¹⁴. L'idée défendue est la suivante : dans le cadre d'une procédure d'écoute, le juge d'instruction peut « *requérir l'aide au décryptage d'un message de toute personne susceptible de fournir cette aide, s'il existe des indices sérieux que le fait dont il est saisi constitue une infraction visée (...) et si les autres moyens d'investigation ne suffisent pas à la manifestation de la vérité* » (article 91 bis en projet).

Une réglementation efficace de la cryptographie, respectant les valeurs démocratiques, ne peut être conçue sans la prise en considération des éléments suivants :

Tout d'abord, il faut prêter attention aux diverses initiatives internationales. Des travaux sont actuellement menés au niveau d'organisations internationales, que ce soit au sein de l'O.C.D.E., de la Chambre de Commerce Internationale ou de l'Union Européenne. En témoignent notamment les différentes recommandations adoptées au niveau européen ainsi que le projet de livre vert relatif à la sécurité des systèmes d'information.

La nécessité d'une harmonisation des règles relatives à la cryptographie est également ressentie au niveau de la législation des différents pays membres en raison de

²¹² Pour une étude plus approfondie de la question, voir BOSLY H-D, VANDERMEERSCH D., *La loi belge du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et télécommunications privées*, Rev. dr. pen. et crim., 1995, pp. 301-343 ; HENRION T, *Les écoutes téléphoniques*, J.T., pp. 205-213.

²¹³ Proposition de loi abrogeant les articles 70 bis et 95, alinéa 1°, 5°, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, Doc. parl., Sénat, 1995-1996, 1-343/1 ; Proposition de loi abrogeant les articles 70 bis et 95 de la loi du 21 décembre 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques et complétant le Code d'instruction criminelle afin de donner un cadre à l'aide au décryptage des messages, Doc. parl., Sénat, 1995-1996, 1-352/1.

²¹⁴ Le "key escrow" est, en substance, un moyen technique qui implique le dépôt d'informations secrètes à un ou plusieurs tiers de confiance, permettant ainsi à certaines conditions la levée de la confidentialité de la communication (Voir : BELINFOSEC, Rapport du groupe juridique sur les aspects juridiques de la sécurité de l'information, 1997, p. 7).

l'internationalisation des communications (et des flux transfrontaliers de données ainsi engendrés. La disparité des législations nationales conduirait inévitablement à l'émergence de « paradis de la criminalité informatique »²¹⁵.

Enfin, la cryptographie permet la sécurisation des données personnelles. L'article 17 de la Directive européenne relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données impose qu'un niveau de sécurité approprié entoure le traitement des données (notamment lorsque le traitement comporte des transmissions de données dans un réseau). Quatre paramètres conditionnent le choix de ces mesures de sécurité : l'état de l'art, le coût, les risques présentés par le traitement, et la nature des données à protéger. Ces mêmes paramètres se trouvent énumérés à l'article 16, § 3, al. 2 de la loi belge du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

En outre, la loi belge reconnaît au Roi le pouvoir d'édicter, sur avis de la Commission de la protection de la vie privée, des normes appropriées en matière de sécurité informatique pour toutes ou certaines catégories de traitement (article 16, § 3, al.3). La cryptographie pourrait donc se voir imposée comme mesure de sécurité requise pour le traitement de certaines données eu égard aux différents paramètres précités et ce, même aux pays tiers (article 25 de la directive).

215 POULLET Y., WILLEMS V., LOBET-MARIS CL., GERARD P., VAN DER MENSBRUGGHE F., « Vers une société de l'information », Cahier du C.R.I.D., n°10, Bruxelles, Story Scientia, 1995.

²¹⁶ URL - <http://www.info.fundp.ac.be/~amincule/cita/index.html> (! prototype)

Section 7 - Recommandations

Rappelons que les résultats de la recherche, qui visaient à définir les priorités pour l'Administration fédérale dans le cadre de la Société de l'Information et qui sont présentés dans ce document, tiennent compte du « Plan d'action coordonné pour la Société de l'Information au sein des autorités fédérales : 1997-1999 » publié en Conseil des Ministres le 30 mai 1997. Ils l'étayent et contribuent, par une analyse et une approche-terrain, à concrétiser les priorités qui ont pu y être définies. Après avoir confronté les observations et attentes de représentants de l'Administration fédérale belge avec les nouveaux services en ligne développés par des administrations étrangères et les mesures prévues dans le « plan d'action coordonné pour la Société de l'Information au sein des autorités fédérales », nous avons tiré une série de recommandations. Celles-ci visent à favoriser le développement de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale. Car si il y a une volonté politique incontestable, condition *sine qua non* pour voir se développer la Société de l'Information en Belgique, elle ne suffit pas à elle-seule. Pour voir aboutir le programme « Société de l'Information », encore faut-il que cette volonté soit accompagnée de réels moyens. Ce sera donc principalement l'objet de ces recommandations.

➡ La définition des grandes lignes stratégiques

Poser les grands principes qui guideront la politique de développement de la Société de l'Information. Ces grands principes sont les suivants :

- ☐ Un État visionnaire qui doit rester ouvert à toutes les nouvelles technologies et doit agir comme régulateur.
- ☐ Une stratégie *top-down* pour la mise en place du cadre structurel, juridique et organisationnel.
- ☐ Une stratégie *bottom-up* pour la définition des besoins des administrations et la mise en place des stratégies internes à l'administration.
- ☐ Un plan quinquennal qui englobera à la fois les projets externes à l'administration fédérale (développement des infrastructures) et les projets internes à celles-ci tels que le développement de ses infrastructures internes et des nouveaux téléservices.
- ☐ La définition d'une ligne budgétaire pluriannuelle pour financer le développement de la Société de l'Information. Cette ligne devra couvrir l'ensemble des projets annoncés dans le plan quinquennal. Chaque département ministériel devrait participer autant que possible à la confection des budgets relatifs à ces questions, et en tous les cas être informé du montant du budget qui lui sera accordé dans ce plan.
- ☐ La mise en place des conditions nécessaires pour un service universel en matière de diffusion de l'information administrative

- ☐ L'institutionnalisation d'un partenariat entre l'administration et les entreprises privées pour la mise en place des infrastructures, pour la création des téléservices, pour la commercialisation de l'information.
- ☐ Des règles relatives à la diffusion de certaines informations détenues par les autorités fédérales.
- ☐ Le respect des règles de la concurrence, dans la diffusion de telles informations.
- ☐ La vigilance quant au respect des grands principes juridiques tels que la transparence de l'action administrative, l'accès à l'information, la protection de la vie privée, etc.
- ☐ La nécessité d'insuffler un discours éthique au sein des administrations
- ☐ La définition de standards de qualité (mise à jour de l'information, exactitude, clarté du contenu, convivialité de l'utilisation du site)

➡ La mise en place de structures d'encadrement

Les recommandations que nous faisons ici en termes de structures d'encadrement vont dans le sens d'un idéal, nous en sommes bien conscients. Les réalités du fonctionnement de l'Administration Fédérale et de son financement temporiseront certainement ces recommandations.

LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION - PLAN GÉNÉRAL

National

Commission chargée de la mise en place de la Société de l'Information en Belgique

PLAN D'ACTION COORDONNÉ POUR LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION
AU SEIN DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES

Fédéral

Commission chargée de la mise en place de la société de l'information dans l'Administration fédérale

Des organes de concertation et de décision

La commission FEDENET ou Service fédéral pour le soutien technique des développements télématiques

Le S.F.I.

Commission d'étude des besoins des usagers (grand public et entreprises)

Interdépartemental

Des organes consultatifs

Le Collège des Fonctionnaires d'Information

Réunions intercommissions



La Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique

INTERDEP

Départemental

Commission départementale NTIC



Service départemental d'information

Un ou plusieurs fonctionnaires d'information

Centre de Traitement Informatique

Un ou plusieurs correspondants informatiques



Structure déjà existante ou prévue par le plan. Dans certains cas, la composition ou les missions ont été redéfinies.



Structure à créer

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poulet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

Une commission chargée de la mise en place de la Société de l'Information en Belgique

Rattachée au Sénat, elle serait composée de représentants des différents niveaux de pouvoir en Belgique, fédéral, régional et communautaires. Sa mission consisterait à discuter et fixer les orientations majeures d'une politique de Société de l'Information, notamment en précisant le rôle de l'État et des administrations publiques en la matière.

Des structures de concertation

- ☐ Une Commission chargée de la mise en place de la Société de l'Information dans l'Administration fédérale.

Son rôle consistera à statuer sur les grands principes de la politique télématique de l'Administration. Elle serait composée des représentants des Secrétaires généraux, de la Commission FEDENET, du S.F.I., et de la Commission d'Étude des Besoins des Usagers et de juristes. Parmi les missions prioritaires auxquelles elle devra s'atteler sera intégrée une réflexion sur le paiement des services d'information administratifs.

- ☐ Une Commission FEDENET aux missions techniques.

La Commission FEDENET se verra confier des missions techniques qui couvriront celles prévues par le plan. Son rôle en matière de définition de standards de qualité pour les banques de données s'applique aux normes techniques, le S.F.I. se voyant confier la définition des standards relatifs au contenu. Son rôle sera élargi, et comme le GIS en Grande-Bretagne, elle apportera un support technique aux départements ministériels. D'où un nouvel intitulé « Service Fédéral pour le soutien technique des développements télématiques ». Les responsables informatiques des départements ministériels participeront aux réunions, de même que les fonctionnaires d'information.

- ☐ Un Service Fédéral d'Information statutairement renforcé

- Le renforcement du statut du S.F.I.

Celui-ci devrait devenir une institution incontournable, peu susceptible d'être soumise aux aléas du jeu politique quant à son fonctionnement. Le Gouvernement devrait prendre une position claire quant à son statut, son rôle et aux « obligations » que doivent remplir les autres administrations à son égard.

- Le S.F.I., coordinateur des sites Internet Fédéraux

A ce titre, il convient de s'interroger sur l'obligation pour les administrations fédérales d'utiliser le sous-domaine « fgov.be ». Plutôt que l'obligation d'utiliser le sous-domaine « fgov », nous préférons les suivantes qui laissent une marge de manoeuvre plus grande aux départements ministériels :

- **obligation de signaler** au S.F.I. toute création de site de façon à ce que celui-ci puisse systématiquement créer des liens hypertextes vers ces serveurs.
- obligation pour le S.F.I. de créer un lien hypertexte vers tous les sites fédéraux qui lui ont été signalés même s'ils ne sont pas sous le « fgov ».

- la reconnaissance d'un site Internet comme site officiel du gouvernement incombera au département ministériel auquel l'administration créatrice d'un site est rattachée. Celui-ci signalera alors au S.F.I. la création des nouveaux sites.
 - droit de regard du S.F.I. sur le contenu informationnel des sites dans le but d'assurer la cohérence entre tous les sites fédéraux et éviter la redondance d'informations. Le S.F.I. indiquera au département le site vers lequel celui-ci pourra orienter les utilisateurs cherchant une information donnée.
 - création de **sites communs** par plusieurs départements sous la coordination du S.F.I.
 - le S.F.I., comme consultant pour aider les administrations dans la création de leur site Web. Pour ce faire, il pourrait développer ou confier la gestion d'un « site réservoir d'idées » tel que le prototype développé dans le cadre de cette recherche²¹⁶.
- En effet, l'obligation qui consiste à utiliser le « fgov » présente certes l'avantage d'un regroupement de tous les sites fédéraux à la même adresse, facilitant la recherche pour l'utilisateur, elle présente cependant l'inconvénient de ne pas pouvoir choisir le serveur sur lequel se situe le site, avec la rencontre de difficultés lorsque l'on veut actuellement faire tourner une base de données importante.

● Le S.F.I., chargé de la qualité

Il définira les standards de qualité en matière de contenu, et élaborera une Charte graphique relativement peu contraignante, de manière à créer une certaine uniformité quant aux pages de garde des sites Web fédéraux.

- Un effort de communication du S.F.I. vers les autres administrations fédérales
La publication et la distribution aux administrations fédérales d'une petite brochure présentant :
 - le rôle du S.F.I.,
 - la façon dont le S.F.I. peut aider les administrations dans leur politique d'information et de communication (notamment dans le cadre de la création de sites Internet),
 - la façon dont il envisage d'établir le lien entre FEDENET et les administrés,
 - sa politique de tarification,
 - son mode de financement.

□ Une Commission de la politique envers les usagers (grand public et entreprises)

Elle définira la politique d'information envers les usagers de l'Administration. Ses missions :

- veiller aux intérêts des usagers entreprises et grand public ;
- identifier leurs besoins (infrastructures, téléservices administratifs) ;
- définir les règles d'accès : celles des usagers vers l'administration, mais également celles relatives à l'accès des agents aux renseignements concernant les usagers. Ses missions consisteront en la mise en place des grandes lignes de la tarification,
- à la surveillance du respect des grands principes constitutionnels comme la protection de la vie privée tant des usagers que des fonctionnaires eux-mêmes
- au développement du souci d'éthique au sein des administrations.

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.pouillet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

Des organes de consultation interdépartementaux

Ces organes existent déjà. Ce sont :

- ☐ Le Collège des Fonctionnaires d'Information
- ☐ La Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique
- ☐ INTERDEP

- officialisation du statut du Collège des fonctionnaires d'Information
- des journées de réflexion communes réunissant les membres du Collège des Fonctionnaires d'Information, et ceux de la Commission Consultative Interdépartementale pour l'Informatique
Ces organes de consultation, qui, chacun, réunissent des représentants des différents départements ministériels, mettront sur pied des réunions intercommissions au niveau interdépartemental. Elles seront un lieu d'échange et de réflexion sur une politique commune en matière de développements télématiques.
- de nouveaux thèmes de réflexion pour INTERDEP :
 - l'adaptation de la Charte de l'Utilisateur au contexte global de la Société de l'Information.
 - un code de déontologie relatif aux délais de réponse au courrier, et plus particulièrement pour le courrier électronique.

Des structures départementales

- ☐ Une Commission départementale NTIC
Outre des représentants du Ministre et des Secrétaires Généraux, participeraient à ce groupe de réflexion départemental les fonctionnaires d'information et les correspondants informatiques. Les responsables des Centres de Traitement Informatique y seraient également conviés. La présence d'un juriste serait également souhaitable. Il pourrait soulever les enjeux juridiques que couvre l'une ou l'autre décision.
- ☐ Un Service Départemental d'Information dans les départements où il existe plusieurs fonctionnaires d'information. Cette structure sera chargée de la politique d'information du département et de la coordination des actions des fonctionnaires d'information.
- ☐ La création d'un Centre de traitement informatique (CTI) dans chaque département ministériel, chargé du développement technique des systèmes d'information, de la coordination des travaux au sein du département, des interventions. Il travaillera en lien avec le correspondant informatique, qui idéalement sera détaché du CTI.
- ☐ Des fonctionnaires d'information et des correspondants informatiques exerçant leur mission à temps plein et de manière exclusive. Les fonctionnaires d'information agiront comme coordinateur de la politique de communication départementale, qu'elle soit tournée vers l'extérieur ou qu'il s'agisse de communication interne. Les correspondants informatiques agiront de même en ce qui concerne les aspects techniques liés à la mise en place des systèmes d'information internes ou externes. Ils identifieront les besoins et assureront le suivi des travaux.

Tant le fonctionnaire d'information que le correspondant informatique seront des spécialistes dans leurs domaines d'intervention respectifs. Le fonctionnaire d'information sera un spécialiste de la communication, tandis que le correspondant informatique sera un spécialiste de l'informatique. Les personnes occupant ces fonctions à l'heure actuelle, seront invitées à acquérir les compétences qui pourraient leur faire défaut.

Correspondants informatiques et fonctionnaires d'information collaboreront étroitement pour la mise en place de la politique d'information du département.



Des mesures organisationnelles au sein des administrations

☐ Une politique de sensibilisation, d'information des fonctionnaires à l'introduction de la télématique

- L'adhésion de la hiérarchie, qu'il s'agisse des Secrétaires Généraux ou des chefs de service.
- L'organisation de campagnes de sensibilisation orchestrées par des spécialistes de la communication interne, qu'ils soient internes à l'Administration ou qu'il soit fait appel à des consultants externes.
- La formation des agents, le recyclage des informaticiens
 - une politique de recrutement qui inclue, dans les épreuves examinatrices et dans les programmes de formation, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.
 - la formation des agents nouvellement engagés (procédure existante à l'heure actuelle), en veillant à mettre en place de nouvelles approches de la formation.
 - la désignation de personnes-relais chargées d'assister leurs collègues dans leur utilisation des nouvelles technologies. Elles seraient également « détachées » à la protection des données, veillant au respect des dispositions de protection des données et à l'information des fonctionnaires sur le contenu de ces dispositions.
 - le recyclage des informaticiens

☐ Un besoin de nouvelles compétences : spécialistes multimédias, traducteurs anglophones, encodeurs

Les départements devront pouvoir pallier les insuffisances en ressources humaines qu'ils ont à l'heure actuelle en ayant recours soit au recrutement, soit à l'*outsourcing*, soit à des équipes volantes. Dans tous les cas, elles doivent bénéficier des compétences d'un *staff* minimum capable d'assurer ces fonctions. Dans tous les cas de figures, elles doivent bénéficier des moyens budgétaires pour assumer cette charge supplémentaire.

☐ Une politique d'équipement interne

Les agents seront équipés d'outils performants et en nombre suffisant. C'est une question d'efficacité et de motivation. Le développement de LAN (Local Area Network), voire de WAN (Wide Area Network) sera encouragé.

☐ Une ligne budgétaire pour financer le développement de la Société de l'Information au sein de l'Administration fédérale

Il nous paraît impossible de demander à l'administration encore plus de restrictions, eu égard aux différentes priorités qui ont été définies (l'EURO, le passage à l'An 2000 et la Société de l'Information). Or il n'y aura de Société de l'Information au sein de l'administration fédérale belge que si on s'en donne les moyens, et uniquement si une ligne budgétaire est consacrée à ce développement de la Société de l'Information.

☐ Un assouplissement des règles budgétaires

Il s'agit de rendre aux départements une certaine autonomie budgétaire. Ceci se fera par :

● Un assouplissement des principe d'annualité, principe de spécialité, principe de l'unité de caisse

L'assouplissement des règles budgétaires en matière d'information et de communication publiques correspondrait pourtant à une nécessité. En ce qui concerne le principe de l'annualité des budgets, notre suggestion serait la suivante : la définition d'enveloppes budgétaires couvrant plusieurs années de fonctionnement (trois à cinq ans), mais pouvant être versées annuellement. Cette dérogation, qui existe déjà et qui devrait être systématisée dans le cadre de ce projet précis, permettrait aux départements ministériels d'avoir une vision à long terme en matière de politique d'investissement. En ce qui concerne le principe de spécialité, les compensations entre les dépenses d'équipement hardware ou software devraient idéalement pouvoir être réalisées au sein du poste « Informatique ». Les dérogations au principe de l'unité de caisse existent déjà sous la forme des **fonds spéciaux**. Or leur nombre tend à se restreindre, alors qu'au contraire, pour inciter les administrations à diffuser et à « commercialiser » certaines de leurs données, il conviendrait d'en créer de nouveau. Une réflexion sur le paiement des informations administratives devrait inclure une réflexion sur l'assouplissement des mesures budgétaires, et notamment sur la création de fonds spéciaux, ou d'autres dérogations peut-être mieux adaptées.

● Un assouplissement et une accélération des procédures prévue dans la loi sur les marchés publics

L'assouplissement des procédures devrait être aussi envisagé dans le sens d'une simplification et d'une accélération des procédures en matière d'équipements informatiques ou en matière de recours à des sociétés de services telles que les agences de communication, les fournisseurs de logiciels clefs sur porte... Il est vrai que leur matière première est essentiellement de la matière grise dont le coût est difficile à évaluer. Mais la communication est un domaine dans lequel il faut réagir vite et elle peut difficilement s'accommoder des lenteurs de l'administration.

➡ Une politique de mise à disposition des services de l'administration vers les usagers

- ☐ La nécessité d'accords entre l'État fédéral et les Communautés ou les Régions, pour la mise en place d'un plan d'action et d'actions concertées en particulier vers le grand public, les entreprises et les écoles.
- ☐ Une politique pour la mise à disposition des citoyens des services de l'Administration vers ses usagers (entreprises et citoyens)
- La nécessité d'une identification préalable des besoins. Elle concernera aussi bien les entreprises (du secteur marchand et non-marchand) que les citoyens.
Celle-ci se fera à deux niveaux :
 - les besoins en termes d'équipements (du ressort des responsables gouvernementaux). La réflexion portera sur les mesures fiscales, l'encouragement de la recherche ... toutes mesures incitatives visant le développement des équipements.
 - les besoins en terme de téléservices administratifs (du ressort des départements ministériels et des administrations). Ceux-ci seront repensés au départ des nouvelles technologies, et non en essayant d'adapter les anciens services aux nouvelles technologies. Les agents de première ligne ne manqueront pas d'être impliqués à ce niveau. Les téléservices qui pourraient être délivrés sont les suivants :

Classification des téléservices administratifs		
La recherche d'informations	Télérenseignement	<i>l'usager pourra obtenir des renseignements pratiques tels que les jours et heures d'ouverture, les modalités d'accès, de parking, les adresses et n° de téléphone...</i>
	Téléinformation	<i>l'usager trouvera de l'information générale sur les services, sur les procédures administratives...</i>
	Téléconsultation	<i>l'utilisateur consultera des bases de données (bibliothèques, archives, textes légaux...)</i>
	Téléchargement	<i>l'utilisateur se voit accorder la possibilité de rapatrier sur son ordinateur soit des formulaires-type, soit des logiciels de traitement de l'information.</i>
Les transactions	Commande de documents à distance	<i>il s'agit pour l'utilisateur de remplir un document succinct dans lequel on lui demande principalement ses coordonnées, ceci afin de se faire adresser par courrier postal un document papier, ou de se le faire réserver.</i>
	Télédéclaration	<i>elle correspond au remplissage "on-line" de formulaires-types, avec ou sans place pour du texte libre (dont l'e-mail)</i>
	Transaction à distance	<i>il s'agit d'un ensemble d'opérations complexes supposant l'échange d'informations multiples entre l'utilisateur et l'administration.</i>
	Télépaiement	<i>il concerne le paiement à distance de prestations reçues ou demandées. Il s'opère par transfert du numéro de carte bancaire.</i>

● **Priorité aux entreprises**

Développement dans un premier temps, d'actions tournées vers les entreprises. Il y a nécessité, par exemple, de soulager les entreprises de toute la « paperasserie » qu'elles ont à remplir. Ce qui signifie une révision des documents à fournir, et surtout la possibilité d'exécuter certaines formalités en ligne, comme les déclarations de TVA, d'accidents du travail... ou la possibilité de consulter en ligne les marchés publics (nationaux et internationaux) et même de répondre aux appels d'offre par voie électronique. Des mesures incitatives, telles que des exonérations fiscales, par exemple, devraient être également envisagées pour pousser les entreprises à investir dans le multimédia.

Le lieu de travail est souvent en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication un des premiers vecteurs de sensibilisation. Le fait de faciliter l'accès des entreprises aux nouvelles technologies va se traduire, non seulement par un gain pour les entreprises, mais aussi par une familiarisation de leurs employés à ces nouveaux outils, qu'ils ne craindront plus par la suite d'introduire dans leur foyer. Avec cependant la limite que nous évoquerons dans les paragraphes suivants : le coût de l'équipement. Cette constatation milite donc également en faveur d'une priorité accordée aux entreprises dans les projets « Société de l'Information ».

Les actions en faveur des citoyens, qui doivent répondre à l'obligation de délivrance d'un service universel, s'avèrent certainement plus lourdes à mettre en oeuvre pour l'État, aussi bien sur le plan stratégique que financier. Alors que pour les entreprises on se situe dans le court terme, voire le moyen terme, les actions vers les citoyens se situent dans le long terme. Plus lourdes financièrement, elles nécessitent une réflexion approfondie pour éviter les erreurs et le gaspillage des deniers publics.

● **L'accès des citoyens au multimédia**

Il y a un pré-requis absolu au développement de la Société de l'Information : **la pénétration du multimédia dans les foyers**, comme ce fut le cas en France avec le Minitel. Seule une démocratisation de l'équipement permettra d'atteindre cet objectif. A l'heure actuelle, le seul équipement (ordinateur, imprimante, logiciel) nécessite un investissement minimal de l'ordre de 60.000 FB TVAC. Si l'utilisateur souhaite pouvoir naviguer sur Internet, il devra s'équiper d'un *modem* (10.000 FB TVAC), il devra prendre un abonnement auprès d'un *provider* (soit 12.000 FB/an non compris le tarif de ses communications). Cela représente un investissement minimal d'environ 80 à 90.000 FB pour un premier équipement ou pour un renouvellement. Avec un revenu brut disponible moyen par habitant de l'ordre de 604.000 FB par an²¹⁷, il faut considérer l'achat de matériel multimédia comme un véritable investissement qui n'est pas à la portée de bon nombre de ménages. L'investissement nécessité par l'achat d'un téléviseur est quant à lui beaucoup plus modeste, de l'ordre de 10.000 FB., auxquels s'ajoutent le paiement de la redevance. Un tel équipement de base permet déjà d'accéder au télétexte.

La démocratisation du coût des équipements informatiques ou le développement de mesures alternatives telles que l'accès par le canal de la télévision seraient le moyen à mettre en oeuvre pour permettre à la Société de l'Information d'opérer son virage en Belgique. Il nécessite une réflexion sur le **rôle de l'industrie**, (informatique,

²¹⁷ Banque Nationale - Chiffres pour l'année 1995 - Revenu Brut Disponible : 6.122.892 millions de F.B. pour une population de 10.136.811 habitants.

télécommunication ou cablo-distributeurs). Quels rôles peuvent-ils jouer dans l'accès matériel du plus grand nombre de citoyens au multimédia ? Quels types de partenariat entreprises publiques - entreprises privées seraient envisageables ? Il y va en effet aussi de l'intérêt de l'industrie de participer à ces développements qui, à terme, lui ouvriront un marché actuellement relativement limité. Il est question de remplacer en France le Minitel actuel par un appareil téléphonique comportant un écran, un pavé numérique, un clavier et même un lecteur de cartes à puces pour permettre le règlement des achats²¹⁸. Cet appareil serait vendu entre 2.500 et 3000 FF soit entre 15.000 et 18.000 FB ou loué par France Telecom. Des fabricants tels que Matra, Alcatel²¹⁹, Nortel et iPhone se sont lancés dans la course, et ont développé ce que certains appellent le « Webphone ».



Le Webphone qui devrait remplacer le Minitel en France

On peut penser à des systèmes tels que le système INFOGATE, proposé par BELGACOM qui permette grâce à une télévision et un téléphone d'avoir accès à un télétexte interactif²²⁰.

²¹⁸ PETIT G., Internet : France Télécom présente le Minitel-Net comme la R4 de ses services en ligne, in « CBNEWS », n°491 du 8 au 14 septembre 1997, Paris.

BARROUX D., Le dernier combat du Minitel contre l'envahisseur Internet, in « L'EXPANSION », n°556, du 11 au 24 septembre 1997, Paris.

²¹⁹ voir ALCATEL - Internet ScreenPhone

(URL - http://www.alcatel.com/our_bus/telecom/products/bsd/term/index2.htm)

²²⁰ Infogate ([http://www.multimedia.belgacom.be/\(f\)infog.htm](http://www.multimedia.belgacom.be/(f)infog.htm))

● L'information des usagers

- une information sur ces nouvelles technologies et sur les possibilités qu'elles ouvrent
- une information sur les nouveaux téléservices administratifs
- un « Guide des services *on line* de l'Administration fédérale » édité par le S.F.I., sous forme papier et sous forme électronique (site Internet du S.F.I.)

● La formation des usagers

- La formation des jeunes
On se penchera particulièrement sur la formation des enseignants, sur le surcoût lié à cette formation. On s'interrogera également sur les programmes de cours et la nécessité de logiciels adaptés, didactiques. Le multimédia doit devenir un **support à l'enseignement** et non pas un enseignement de plus.
- La formation des plus de vingt cinq ans
Le milieu professionnel est un lieu où le travailleur a l'occasion d'être au contact des nouvelles technologies. Les entreprises ont donc un rôle à jouer dans la sensibilisation des moins jeunes. Rôle incontestable mais qui reste cependant limité.

Nombre de gens n'ont guère accès à ces outils multimédias. C'est là que l'**infokiosque** peut intervenir. Sous réserve que soient remplies certaines conditions :

- (1) une **localisation aisée** : à un rez-de-chaussée, avec une signalétique bien faite qui permet au visiteur de s'orienter rapidement ;
- (2) une **visibilité** : le visiteur qui se rend dans une administration, dans un bureau de poste, ou dans une bibliothèque ... ne doit pas manquer de le voir ;
- (3) des **plages horaires d'accès larges** : idéalement, l'utilisateur devrait pouvoir accéder aux bornes, même en dehors des heures d'ouverture des bureaux. C'est pourquoi, nous préconiserons la mise en place de telles bornes dans les halls de gare.
- (4) et surtout, une **assistance** : il est indispensable que l'utilisateur puisse se faire expliquer la manière d'accéder aux informations qu'il souhaite. Ce qui signifie qu'à proximité de l'infokiosque se trouve des personnes (réceptionnistes, personnes chargées de l'accueil ou des renseignements, etc.) ayant reçu elles-mêmes une formation pour pouvoir guider l'usager et lui porter assistance.

➡ Une transition à gérer

- ❑ La définition des priorités entre le plan « Société de l'Information », l'EURO, le passage à l'An 2000

Chacun de ces pôles d'action a des implications en matière budgétaire, en matière de gestion des ressources humaines puisqu'il faut affecter des effectifs à chacune des problématiques, et tout simplement en matière organisationnelle et de définition des tâches. Les restrictions budgétaires instaurées pour la mise en place des conditions de l'EURO impliquent des choix dans lesquels les fonctionnaires voudraient bien être guidés. Ces priorités doivent être définies de manière concrète et précise en mettant l'accent sur les points évoqués précédemment : le budget, l'affectation des ressources humaines.

- ☐ La définition des priorités entre l'information « papier » et/ou l'information électronique
Il s'agira surtout d'envisager les modalités pratiques, et notamment budgétaires pour le maintien d'un double système d'information sous forme papier et sous forme électronique.
- ☐ Le choix d'un mode communicationnel vers les usagers à développer dans un premier temps : courrier électronique et/ou site Internet ?
L'enjeu est important : une administration « en direct » avec ses usagers ou une administration simple pourvoyeuse d'information ?

➡ Des réglementations juridiques à corriger ou à adopter

- ☐ De manière transitoire, reconnaître les conséquences des lois de service public dans un environnement de plus en plus technologique : l'administration doit utiliser les nouvelles technologies dans ses missions de service public (loi du changement), en garantissant la qualité et l'accessibilité de ces services selon des standards de sécurité élevés (loi de la continuité), tout en permettant l'accès non discriminatoire de tous les citoyens (loi de l'égalité).
- ☐ A terme, améliorer le cadre juridique global de l'action administrative de manière à favoriser l'insertion de l'administration fédérale dans la société de l'information
 - reconnaître le service universel d'informations publiques comme un des fondements de l'action administrative, en veillant à :
 - en déterminer *in concreto* le contenu, non seulement en ce qui concerne les informations de base qui doivent être rendues accessibles, mais également la forme de la mise à disposition. La loi du 11 avril 1994 peut servir de point de départ à cet égard. Un principe de proportionnalité (les services mis à disposition de l'administration en interne doivent pouvoir être disponibles aux usagers des services) est également souhaitable
 - déterminer de manière transparente qui opère lesdits services, qu'il s'agisse de l'administration elle-même, d'opérateurs publics ou privés, en collaboration ou non avec l'administration
 - déterminer de manière transparente et non discriminatoire les conditions d'accès, notamment en définissant une politique de tarification précise et respectueuse du droit de la concurrence et du droit constitutionnel d'accès à l'information publique
 - favoriser la coopération entre le secteur public et le secteur privé, en utilisant les instruments juridiques à disposition : concessions de service public, cahiers des charges, marchés publics, *outsourcing*. Ceci non seulement dans le but de recourir aux compétences spécialisées indispensables, mais également pour tirer parti pleinement du potentiel économique que représentent les marchés de l'information et, in fine, la société de l'information.

- adapter les différents instruments de la transparence administrative aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, qu'il s'agisse de l'accès aux documents administratifs - publicité passive et active - ou de la Charte de l'utilisateur des services publics, en précisant la politique de diffusion de l'information, les conditions de l'accès aux documents et en supprimant, sauf exceptions justifiées, les limites de la réutilisation commerciale de l'information publique. A cet égard, les Etats-Unis, qui disposent d'une réglementation élaborée, devrait faire l'objet d'une analyse approfondie de l'administration fédérale.
- Prendre en compte, voire adapter les éléments juridiques externes à la seule administration :
 - la protection de la vie privée, en particulier le respect de la finalité des traitements de données personnelles face à l'interconnexion des nombreux fichiers informatiques au sein de l'administration ;
 - le droit de la concurrence, à savoir la définition d'une politique non abusive de la position dominante des administrations quant à la détention des informations, et le respect des lois de marchés publics dans l'octroi des marchés aux entreprises privées, dans le respect d'un principe de subsidiarité de l'action de l'administration ; on pensera également aux limites de *l'outsourcing*.
 - la signature électronique et la cryptographie, en permettant rapidement l'élaboration de règles d'authentification et de certification des administrations et de ses usagers (tant les particuliers que les entreprises), notamment dans le respect de la vie privée.

Quelques acronymes

- AR	<i>Arrêté Royal</i>
- BCSS	<i>Banque Carrefour de la Sécurité Sociale</i>
- CADA	<i>Commission d'Accès aux Documents Administratifs</i>
- CITA	<i>Cellule Interfacultaire de Technology Assessment</i>
- CRID	<i>Centre de Recherches Informatiques et Droit</i>
- CTI	<i>Centre de Traitement de l'Information</i>
- EDI	<i>Electronic Data Interchange</i>
- EFOIA	<i>Electronic Freedom of Information Act (USA)</i>
- FOIA	<i>Freedom Of Information Act (USA)</i>
- GTCPI	<i>Groupe de Travail Central Politique de l'Information</i>
- IBPT	<i>Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications</i>
- IFA	<i>Institut de Formation de l'Administration</i>
- LAN	<i>Local Area Network</i>
- OBCE	<i>Office belge du Commerce Extérieur</i>
- OIRA	<i>Office of Information and Regulatory Affairs (USA)</i>
- OMB	<i>Office of Management and Budget (USA)</i>
- ONSS	<i>Office National de la Sécurité Sociale</i>
- PRA	<i>Paper Reduction Act (USA)</i>
- RNIS	<i>Réseau Numérique à Intégration de Services</i>
- SFI	<i>Service Fédéral d'Information</i>
- SSTC	<i>Services du Premier Ministre, affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles</i>
- TTPs	<i>Trusted Third Parties</i>
- WAN	<i>Wide Area Network</i>

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

Bibliographie

Publications

- ANTOINE M., *Cryptography in Belgian law*, in « The EDI review », Kluwer Law International, 3:221-228, 1996, The Netherlands.
- BARROUX D., *Le dernier combat du Minitel contre l'envahisseur Internet*, in « L'EXPANSION », n°556, du 11 au 24 septembre 1997, Paris.
- BASQUIAT J.-P., « Sécurité des transactions entre administrés et administrations - Perspectives de la carte à puce », Document Internet, site Admiroute (<http://www.admiroutes.assoc.fr>), 12 février 1997.
- BASQUIAT J.-P., TURC A., « La révolution Internet et l'administration française », Document Internet, site Admiroute (<http://www.admiroutes.assoc.fr>), 18 décembre 1996.
- BASQUIAT J.-P., « L'EUROPE ADMINISTRATIVE : programmes européens pour améliorer l'information du public et faciliter les procédures », Document Internet, site Admiroute (<http://www.admiroutes.assoc.fr>), 5 juin 1996.
- BASQUIAT J.-P., « L'apport des nouvelles technologies à la modernisation de l'administration : l'état de la question en France », Colloque de l'ENA et de l'IIAP (Québec), Document Internet, site Admiroute (<http://www.admiroutes.assoc.fr>), 19 et 20 mars 1996.
- BAZZANELLA S., GERARD P., « Enjeux et conséquences juridiques de la convergence entre les médias audiovisuels et les télécommunications », Rapport aux SSTC, 1997, Bruxelles.
- BEYENS E., « Le plan d'action du gouvernement et du collège des Secrétaires généraux », colloque sur « L'Administration fédérale au service du public : la charte de l'utilisateur et la politique d'information » du 20 juin 1997, Bruxelles.
- BOSLY H.-D., VANDERMEERSCH D., "La loi belge du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et télécommunications privées", Rev. dr. pen. et crim., 1995, pp. 301-343.
- Commission Européenne, « Vers une initiative européenne en matière de commerce électronique », COM (97) 157.
- DE TERWAGNE C., « L'accès du public à l'information détenue par l'administration », RBDC, p. 118, 1996, Bruylant.
- D'UDEKEM-GEVERS M., et alii, *Introduction technique aux autoroutes de l'information*, in « Athéna », n° 114, octobre 1995, p90.
- DURIEU J.-L., « La politique d'information départementale et interdépartementale », colloque sur « L'Administration fédérale au service du public : la charte de l'utilisateur et la politique d'information » du 20 juin 1997, Bruxelles.

- DUTTON W.H.(1993), « Electronic Service Delivery in the Public Sector : Lessons from innovation in the US » - Telematics and Innovation Conference, Palma, Majorca. in DUTTON W. and alii, Electronic Service Delivery : Themes and Issues in the Public Sector, PICT, ESRC, Policy Research Paper n°28, August 1994.
- Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP), « Pour une meilleure compréhension du renouvellement des services publics et de l'autoroute de l'information : vers un nouveau modèle de transformation et d'aide à la décision », Forum ENAP, cercle ENAP, en collaboration avec le CEFRIO, 6 septembre 1996, Québec.
- Forum Information Society, « The influence on public services », final report, W.G. 3, 10 june 1996.
- GERARD P., WILLEMS V., *Prévention et répression de la criminalité sur Internet*, in « Internet face au droit », Cahiers du C.R.I.D., n° 12, Bruxelles, Story-Scientia, 1997
- GRAHAM S., MARVIN S., « Telecommunications and the City », Routledge, London, 1996, p43.
- HENRION T., « Les écoutes téléphoniques », J.T., pp. 205-213
- HUBIN J., « La sécurité informatique », Cahiers du C.R.I.D., à paraître.
- ICRI, « Legal Aspects of Interchange of Data between Administrations », Rapport à la Commission Européenne, 1996, p. 84 et suivantes.
- KATZEN S., « Memorandum for agency senior information resources management, Implementing the information dissemination », Office of Information and Regulatory Affairs, 29 septembre 1995.
- LEBRUN, « Droit des finances publiques », UCL, 1991-1992, pp. 7 et s.
- MAES M.H., *Droit expression*, in « ACCENT », n°5, Bruxelles, novembre 1996, pp 8-9
- MARTIN - LALANDE P., *@dministration / citoyens : l'Internet au service de l'Etat*, in « L'Internet : un vrai défi pour la France », Rapport au Premier Ministre, 30 avril 1997 (URL - <http://www.telecom.gouv.fr/français/activ/techno/rapportpml06.htm>).
- NIELSEN J., in « La Libre Belgique » - Cybercahier n°31 - février 1997. Interview réalisée par L. MUNDSCHAU
- NOUEL, B., « Commercialisation des données publiques et concurrence », Conférence de Stockholm, Commission européenne, 27 et 28 juin 1996, p. 9.
- PETIT G., *Internet : France Télécom présente le Minitel-Net comme la R4 de ses services en ligne*, in « CBNEWS », n°491 du 8 au 14 septembre 1997, Paris.
- LAMOULINE C., POULLET Y., « Des autoroutes de l'information à la démocratie électronique : de l'impact des technologies de l'information et de la communication sur nos libertés », Rapport présenté au Conseil de l'Europe, 29-30 octobre 1995, actualisé au 1er mai 1996.
- LAPIERRE-DONZEL C., *La société de l'information : résumé des développements les plus probables*, extraits d'un article à paraître dans la revue « ACCOMEX » de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, juillet-août 1996, Internet..

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

- LEBRUN, « Droit des finances publiques », UCL, 1991-1992, pp. 7 et s.
- LENGRAND L., *Le partenariat public-privé au service de la société de l'information*, « Revue d'Economie Financière », n°hors-série, février 1996.
- LEWALLE P., PAQUES M. et BLAISE A.H., « Prévenir les contestations entre administrations et administrés », Programme de protection juridique du citoyen, SSTC, ULg, 1997, p.15.
- OCDE, « Rapport sur le commerce électronique », 1997, p. 75.
- Office of Technology Assessment (OTA), « Making government work : Electronic Delivery of Federal Services », White House, Library of Congress, National Technical Information Service, Government Printing Office, General Services Administration, 1993.
- PERRITT H. Henry, Jr, « Reinventing Government Through Information Technology », presentation for the European Commission DGXIII, June 1996.
- PERRITT H. Henry, Jr, *Sources of rights to access public information*, in « William & Mary Bill of Rights Journal », vol. 4, 1995, p. 186.
- PERRITT H.H., *Tax Analysis Case, op cit.*, p. 189. Dans son étude « Public Information in the National Infrastructure », Rapport adressé au Regulatory Information Service Center (20.05.1994).
- PERRITT H.H., « Public information in the National Infrastructure », Rapport adressé au Regulatory Information Service Center (20-05-1994).
- PIERSON J., « Development of multimedia in Flanders : regional policy and multimedia actors », SMIT, 1997 dans le cadre de l'étude SLIM/TSER en coopération avec la CITA.
- POULLET Y., LAMOULINE C., *Des autoroutes de l'information à la démocratie électronique*, Rapport présenté au Conseil de l'Europe, Bruylant, 1997, p. 14.
- POULLET Y., *Plaidoyer pour un ou des service(s) universel(s) d'informations publiques*, in « L'accès à l'information publique : une clé pour la croissance économique et la démocratie électronique », Conférence de Stockholm, Commission européenne, 27 et 28 juin 1996, p. 9.
- POULLET, Y., WILLEMS, V., LOBET-MARIS, CL., GERARD, PH., VAN DER MENSBRUGGHE, F., « Vers une société de l'information » Cahier du C.R.I.D., n°10, Bruxelles, Story Scientia, 1995, p. 53.
- RONAI M., « Données publiques : accès, diffusion, commercialisation », La Documentation française, n°773-774, Paris, nov. 1996, p. 127.
- SEIPEL, P., *Public access to public sector-held information and dissemination policy. The Swedish experience*, in « Access to Public information : a key to Economic Growth and Electronic Democracy », Conférence de Stockholm, Commission européenne, 27 et 28 juin 1996.
- STAUFFER P.-A., *Les administrations, malades de l'informatique*, in « L'Hebdo », n°43, 24 octobre 1996, Suisse.

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

- VIALLET, M. , *La politique française de diffusion des données publiques*, in « L'accès à l'information publique : une clé pour la croissance économique et la démocratie électronique », Conférence de Stockholm, Commission européenne, 27 et 28 juin 1996.
- WALSCHOT F., « Les aspects économiques des marchés publics, La nouvelle réglementation des marchés publics », Rapports de la journée d'études de la Commission Droit et Vie des Affaires, Université de Liège, Liège, 6 mars 1997.
- WEISSENBER P., Conférence Chef de cabinet de M. Bangemann, Membre de la Commission européenne. Discours d'ouverture de la, Conférence Chef de cabinet de M. Bangemann, Membre de la Commission européenne, Conférence de Stockholm, Commission européenne, 27 et 28 juin 1996.
- WORLOCK D. , *Opportunities and Constraints of Public Data Commercialisation : A private company viewpoint*, in Conférence de Stockholm, Commission européenne, 27 et 28 juin 1996.

Documents administratifs

- Belinfosec, Rapport du groupe juridique sur les aspects juridiques de la sécurité de l'information, 1997
- Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) , « Rapport annuel 1994 », p. 22.
- CEPESS, « Le budget de l'Etat dans la Belgique fédérale », 1994, pp. 15-16.
- S.F.I., « Guide de l'administration fédérale - Tome 1 : les ministères fédéraux », novembre 1995.
- S.F.I., « Rapport annuel 1996 ».
- « L'administration fédérale au service du public », colloque sur la Charte de l'utilisateur et la Politique d'information organisé par le Ministère de la fonction publique et le Collège des Secrétaires généraux, Bruxelles, 20 juin 1997 (voir notamment la farde de documentation distribuée à cette occasion).
- « Préfiguration du budget 1998 : Directives » adressé aux membres du gouvernement, et signé par le Ministre du Budget et le premier Ministre. Au §3 - Propositions budgétaires à politique inchangée - Initiatives nouvelles

Textes légaux et réglementaires

Belgique

- Arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État, Moniteur Belge 8 août 1997, p 20249.
- Avis (du Conseil d'État - Section législative) du 30 octobre 1996 sur un projet d'arrêté royal relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État, Moniteur Belge - 8 août 1997, p 20245.
- « La société de l'information : plan général », IBPT, 27 mai 1997.

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be

CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be

- « Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : 1997-1999 », Conseil des Ministres du 30 mai 1997, référence T97067F
- Communication du Ministre de la Politique Scientifique concernant l'Administration publique et la société de l'information, 23 mai 1997, p. 2
- Projet d'arrêté royal portant création d'une Commission FEDENET, Annexe 8 de « Un plan d'action coordonné pour la société de l'information au sein des autorités fédérales : 1997-1999 », Conseil des Ministres du 26.05.1997.
- Décret (de l'Assemblée de la Commission Communautaire française) du 11 juillet 1996 relatif à la publicité de l'administration, Moniteur Belge - 27 août 1996, p 22702.
- Décret (du Conseil de la Communauté germanophone) du 16 octobre 1995 relatif à la publicité des documents administratifs, Moniteur Belge - 29 décembre 1995, p 34991.
- Ordonnance (du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale) du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, Moniteur belge - 23 juin 1995, p 18049.
- Note au Conseil des Ministres du 28 juillet 1995, relative aux « Réseaux de l'Autorité fédérale et connexion aux autoroutes de l'information », 95A01230.059§4.5 p10.
- Arrêté (du Gouvernement de la Communauté française) pris en application de l'Art. 14 du Décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, Moniteur belge - 31 décembre 1994, p. 32778.
- Décret (du Conseil de la Communauté française) du 14 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, Moniteur belge, 31 décembre 1994, p.32744.
- « Charte de l'utilisateur des services publics », Moniteur Belge - 22 janvier 1993, p 1150
- Circulaire n° 370 du 12.01.1993, Moniteur Belge - 22 janvier 1993, pp. 1158 et suiv.
- « Service Fédéral d'Information », A.R. du 30 mai 1994, Moniteur Belge - 29 juin 1994, p.17424
- Décret (du Conseil flamand) du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand, Moniteur Belge, 27 novembre 1991
- Lois sur la Comptabilité de l'Etat coordonnées par l'A.R. du 17 juillet 1991, Moniteur Belge, 21 août 1991.
- Proposition de loi abrogeant les articles 70 bis et 95, alinéa 1°, 5°, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, Doc. parl., Sénat, 1995-1996, 1-343/1.
- Proposition de loi abrogeant les articles 70 bis et 95 de la loi du 21 décembre 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques et complétant le Code d'instruction criminelle afin de donner un cadre à l'aide au décryptage des messages, Doc. parl., Sénat, 1995-1996, 1-352/1.
- Doc. parl., Ch. Repr., s.o., 1992-1993, 1112/1
- Doc. parl., Ch. Repr., s.o., 1992-1993, 1112/13

- Doc. parl., Sén., s.o., 1992-1993, 992/2, p. 9 à 12. LEWALLE P, p. 19.
- Doc. Cons. Comm. fr., 1994-1995, 196/1, p. 12.
- I/CTB/8/94

France

- Décret relatif au financement du service universel pris pour l'application de l'article L.35-3 du code des postes et télécommunications, 13 mai 1997, (URL - <http://www.telecom.gouv.fr>)
- Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques, Journal Officiel de la République française, Paris, 19 février 1994, pp 2864-2868
- Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et de la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Allemagne

Art 3 "Gesetzes zur digitalen Signatur (Sig G)". 11 décembre 1996 (s.BMBF 1996).

États-Unis

- Report of the Senate, Electronic Freedom Of Information Act Amendments, (URL - <ftp://ftp.loc.gov/pub/thomas/c104/h3802.enr.txt>.)
- Report of the Committee on governmental affairs - US Senate, p. 5 (URL - <ftp://ftp.loc.gov/pub/thomas/cp104/sr008.tx>)
- Paper Reduction Act, Section 3506(d)(4)(D)
- Circulaire A-130, et Section 8a(7)(c), Annexe IV
- USCA § 552, f.
- URL - <ftp://ftp.loc.gov/pub/thomas/c104/h3802.enr.txt>.
- HR 3802, Section 2, (a) (6)

Réglementation européenne et internationale

- Art. 85 et suivants du Traité de Rome du 25 mars 1957 - Titre V - Règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations (modifié par le traité du 2 février 1992) - Chap. 1 sur les règles de la concurrence - in Code Larcier, Tome IV, Droit économique et fiscal, Bruxelles, 1995.
- Directive 96/9/CE du Parlement européen et du conseil du 11 mars 1996 sur la protection juridique des bases de données, JOCE L 77/20.

Quelques sites Internet

Quelques sites développés par la recherche

- RESONTIC : Réseau d'Observation des NTIC dans le secteur public, rattaché à l'École Nationale d'Administration Publique (Canada) - (URL - <http://enap.quebec.ca/Observatoire/resontic>)
- APTICOBEL (développé par les FUNDP - CITA et CRID)
(URL - <http://www.info.fundp.ac.be/~amincule/cita/index.html>.) Il s'agit à l'heure actuelle d'un prototype.

Quelques exemples de sites développés par les administrations publiques

- MAGNET - Massachusetts Access to Government Information Network -
(URL - <http://www.magnet.state.ma.us>)
- GIS - Government Information Service) -
(URL - <http://www.open.gov.uk>)
- INNONET -
(URL - <http://www.innofair.ch/>)
- The Blackburn Electronic Village -
(URL - <http://www.bev.net/welcome/index.html>)
- AHV-IV / AVS-AI (Assurance-vieillesse et Assurance-Invalidité de la Confédération Helvétique) -
(URL - <http://www.admini.ch/zas/NOFRAME>)

Pour des informations produits

- ALCATEL - Internet ScreenPhone
(URL - http://www.alcatel.com/our_bus/telecom/products/bsd/term/index2.htm)
- BELGACOM - Infogate
([http://www.multimedia.belgacom.be/\(f\)infog.htm](http://www.multimedia.belgacom.be/(f)infog.htm))

CRID - Rempart de la Vierge, 5 - 5000 NAMUR (B) - Tel. 32 (0) 81/72.47.69 Fax 32 (0) 81/22.88.58 -
e-mail yves.poullet@fundp.ac.be
CITA - rue Grandgagnage, 21 - 5000 NAMUR (B) - Tel 32 (0) 81/72.49.61 Fax 32 (0) 81/72.49.67-
e-mail clobet@info.fundp.ac.be